

Operationalisierung der Armuts- und Reichtumsmessung: Schlussbericht an das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

Volkert, Jürgen; Klee, Günther; Kleimann, Rolf; Scheurle, Ulrich; Schneider, Friedrich

Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Volkert, J., Klee, G., Kleimann, R., Scheurle, U., & Schneider, F. (2003). *Operationalisierung der Armuts- und Reichtumsmessung: Schlussbericht an das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, A322). Tübingen: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW); Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-332677>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



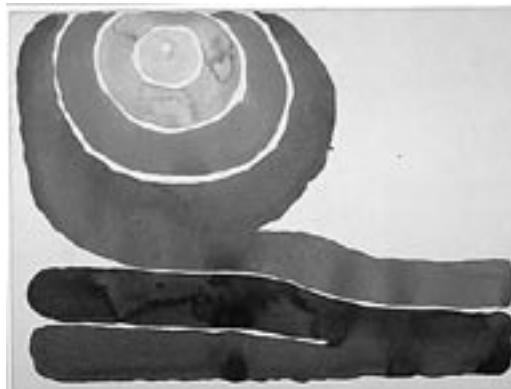
Institut für
Angewandte
Wirtschaftsforschung

Schlussbericht
an das Bundesministerium
für Gesundheit und Soziale Sicherung

Operationalisierung der Armuts- und Reichtumsmessung

Bearbeitung:
Prof. Dr. Jürgen Volkert
Günther Klee M.A.
Dipl. Soziologe Rolf Kleimann
Dr. Ulrich Scheurle
Prof. Dr. Friedrich Schneider

Beratung:
Prof. Dr. Eberhard Schaich



Kontaktadressen der Verfasser:

Professor Dr. Jürgen Volkert
Hochschule Pforzheim
Fachbereich 7 (Volkswirtschaftslehre)
Tiefenbronner Str. 65, 75175 Pforzheim
Tel.: 07071/255113
Fax: 07071/255114
E-Mail: juergen.volkert@supra-net.net

Günther Klee M.A.
Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung
Ob dem Himmelreich 1, 72074 Tübingen
Tel.: 07071/9896-25, Fax: 07071/9896-99
E-Mail: guenther.klee@iaw.edu

Dipl.-Soz. Rolf Kleimann
Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung
Ob dem Himmelreich 1, 72074 Tübingen
Tel.: 07071/9896-26, Fax: 07071/9896-99
E-Mail: rolf.kleimann@iaw.edu

Dr. Ulrich Scheurle
Universität Hohenheim
Institut für Volkswirtschaftslehre, 520
70574 Stuttgart
Tel.: 0711/459-3054, Fax: 0711/459-3804
E-Mail: scheurle@uni-hohenheim.de

Professor Dr. Friedrich Schneider
Johannes Kepler Universität Linz
Institut für Volkswirtschaftslehre, Abteilung für Wirtschaftspolitik
4040 Linz-Auhof, Österreich
Tel.: ++43-732-2468-8210, Fax: ++43- 732-2468-8209
E-Mail: Friedrich.Schneider@jku.at

Vorwort

Im Verlauf der Untersuchung haben wir von den verschiedensten Seiten Unterstützung erhalten. So möchten wir uns zunächst bei jenen Mitgliedern des wissenschaftlichen Beraterkreises der Armuts- und Reichtumsberichterstattung bedanken, die in verschiedenen IAW-Seminaren wichtige Hinweise zu offenen Fragen unserer Untersuchung gegeben haben. So diskutierten Dr. Eva Schulze und Dr. Tomas Steffens (BIS-Berliner Institut für Sozialforschung) im Rahmen einer Veranstaltung mit uns über Reichtum und privilegierte Lebenslagen. Mit Professor Dr. Wolfgang Voges (ZeS-Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen) konnten wir uns intensiv über Fragen der Bestimmung von Schwellenwerten bei der Armutsmessung austauschen. Nicht zuletzt hat uns Dr. Peter Krause (DIW Berlin) einen ganzen Tag lang Möglichkeiten zur Operationalisierung wesentlicher Teile unserer Konzeption mit Hilfe des SOEP aufgezeigt. Die hierbei deutlich gewordenen Potenziale des SOEP haben unsere Erwartungen deutlich übertroffen und uns Klarheit über notwendige Ergänzungen verschafft. Für Hinweise zu weiteren Fragen im Kontext der Datenbeschaffung danken wir Dr. Rolf Wiegert. Ein spezieller Dank geht schließlich an Walter Wolf (Europäische Kommission, GD Beschäftigung und Soziales Brüssel), der uns wertvolle Hinweise zum Stand der Diskussionen über die Weiterentwicklung der Armutsmessung auf EU-Ebene gegeben hat.

Die konzeptionellen Vorschläge und konstruktive Kritik von Yvonne Kleine-Stricker und Sebastian Moll waren stets sehr hilfreich und anregend für die Weiterentwicklung des Projekts. Unentbehrlich bei der Recherche und einer Reihe weiterer Aufgaben waren unsere studentischen Hilfskräfte Sevilay Der, Laura Georg, Diana Rettinger und Matthias Helble. Im IAW-Sekretariat hat uns Annette Voigt-Leibold bei der Dokumentation relevanter Literatur tatkräftig unterstützt. Ihnen allen sei für ihr Engagement gedankt.

Ein besonderer Dank gilt Birgit Ullrich M.A. Ihre Kompetenz, organisatorischen Fähigkeiten und Geduld (insbesondere mit zwei Verfassern!) ebenso wie ihr enormer Einsatz waren unabdingbar für die ansprechende Darstellung und den termingerechten Abschluss des Projekts.

Tübingen, im November 2003

Die Verfasser

Kurzfassung

1 Zielsetzungen und Vorgehensweise

Wesentliche Ziele dieser Studie sind die Erörterung der grundsätzlichen Fragen, was Armut und Reichtum bedeuten sollen, sowie die Entwicklung konzeptioneller Grundlagen für eine regelmäßige Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Ferner gilt es, wissenschaftlich und gesellschaftlich gängige Begriffe, Definitionen und Methoden zu problematisieren und schlüssige Messkonzepte und Indikatoren zu erarbeiten. Gegenstand der Untersuchung sind mithin sowohl inhaltliche als auch methodische Fragestellungen.

2 Armut und Reichtum: Zum Stand der Diskussion in Deutschland

In Deutschland ist die Auffassung weit verbreitet, dass Armut in Ländern mit hohem durchschnittlichem Wohlstandsniveau mit relativen Ansätzen und nicht absolut bestimmt werden müsse. Hierbei wird absolute Armut meist mit primärer Armut im Sinne des Nicht-erreichens eines physischen Existenzminimums gleichgesetzt. Zu kritisieren ist bereits die damit verbundene These, ein in der Regel hoher durchschnittlicher Wohlstand mache es überflüssig, zu ermitteln, ob in Ausnahmefällen nicht einmal das physische Existenzminimum erreicht werde. Hinzu kommt, dass primäre Armut lediglich als eine Spielart aus einer Reihe von denkbaren absoluten Armutsarten interpretiert werden kann. Es bleibt also genauer zu prüfen, ob nicht auch andere Ansätze zur Bestimmung absoluter Armut stärkere Berücksichtigung verdienen.

Darüber hinaus werden Untersuchungen zur relativen Armut in der Regel auf eine Bestimmung der relativen Einkommensarmut verkürzt. Hierbei erscheint die derzeitig gängige Vorgehensweise in zweierlei Hinsicht problematisch:

- Die in Deutschland besonders gängigen Ansätze zur Bestimmung der relativen Einkommensarmut (an einer 40-/50-/60 %-Grenze o.ä.) sind willkürlich gesetzt und entbehren der theoretischen Fundierung.
- Eine indirekte Bestimmung der Armut, etwa in Form der Einkommensarmut greift zu kurz, wenn anderen Faktoren (zum Beispiel Vermögen, Schulden, Gesundheit, Bildung, Arbeitslosigkeit) bei gleichem Einkommen einen jeweils unterschiedlichen Stellenwert besitzen.

Die jüngere deutsche Reichtumsforschung steht vor ähnlichen, aber noch ausgeprägteren, konzeptionellen Hürden wie die Armutsforschung. Es besteht kein Konsens darüber, was Reichtum konkret sein soll; noch weniger ist eine Einigung in Fragen der Operationalisierung und Messung von Reichtum in Sicht.

Insgesamt gilt für die Armuts- wie auch für die Reichtumsmessung – nicht nur – in Deutschland, dass bis heute längst noch kein systematisches, umfassendes Bild existiert, was Armut und Reichtum bedeuten sollen, und wie sie operationalisiert und gemessen werden könnten.

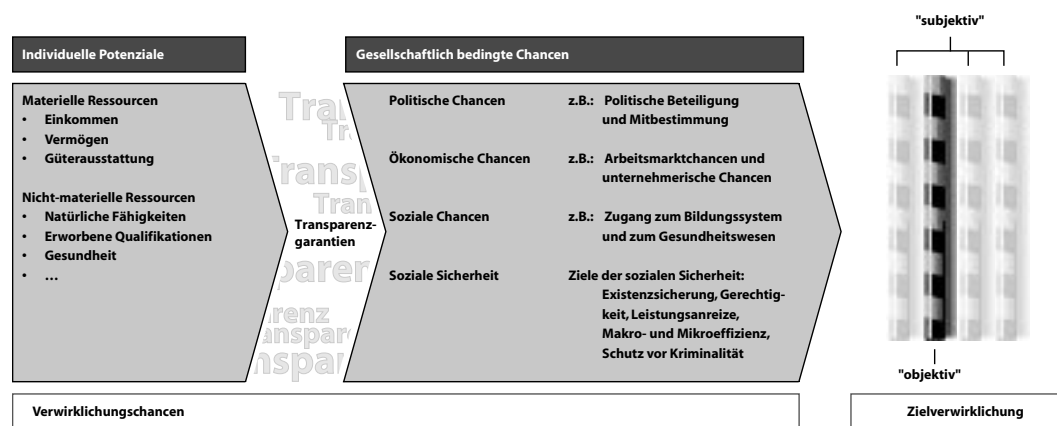
3 Amartya Sens Konzept der Verwirklichungschancen als konzeptionelle Grundlage der Armuts- und Reichtumsberichterstattung

Die verbreitete Uneinigkeit über das, was Armut und Reichtum überhaupt bedeuten sollen, ist eine Folge unterschiedlicher Werturteile und Lebensziele im Wertepluralismus. Statt des aussichtslosen Versuches, ein für Alle und Jeden akzeptables Armuts- oder Reichtums-konzept zu finden, ist es viel versprechender, die konzeptionellen Grundlagen mit Blick auf die Zielsetzungen einer Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung zu entwickeln.

Hierauf aufbauend stellt sich die Frage nach einer tragfähigen Gesamtkonzeption, die Kriterien für die Auswahl und Bedeutung jener Bereiche liefert, die für ein weites Konzept der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ausschlaggebend sein sollen. Als Grundlage für eine solche Gesamtkonzeption schlagen wir den Ansatz der „Verwirklichungschancen“ vor, den Amartya Sen, Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften, erarbeitet hat. Verwirklichungschancen sind demnach die Möglichkeiten oder umfassenden Fähigkeiten („Capabilities“) der Menschen, ein Leben führen zu können, für das sie sich mit guten Gründen entscheiden konnten, und das die Grundlagen der Selbstachtung auf keinen Fall in Frage stellt. Armut wird demnach als Mangel an Verwirklichungschancen interpretiert. Es bietet sich an, Reichtum analog hierzu als ein sehr hohes Maß an Verwirklichungschancen zu interpretieren.

Die Bestimmungsgründe der Verwirklichungschancen lassen sich konzeptionell in zwei Bereiche untergliedern: in die „individuellen Potenziale“ und in die „gesellschaftlich bedingten Chancen“ (siehe Abb. 1). Individuelle Potenziale sind jene grundlegenden Möglichkeiten, über die ein Individuum verfügt, unabhängig davon, in welcher Gesellschaft es sich aufhält. Zu den individuellen Potenzialen gehören materielle ebenso wie nicht-materielle Ressourcen. Demgegenüber umfassen die gesellschaftlich bedingten Chancen wesentliche Bestimmungsgründe der Verwirklichungschancen, die von Staat und Gesellschaft beeinflusst werden. Zu ihnen gehören insbesondere politische Freiheiten, ökonomische Chancen, soziale Chancen sowie das System der Sozialen Sicherheit. Es bedarf zudem ausreichender

Abbildung 1: Individuelle Potenziale, gesellschaftlich bedingte Chancen und die Verwirklichung von Lebenszielen



Transparenz, damit die übrigen formal zugesicherten gesellschaftlich bedingten Chancen die individuellen Verwirklichungschancen auch tatsächlich verbessern. Die einzelnen Elemente der individuellen Potenziale und der gesellschaftlich bedingten Chancen stehen in einem engen Zusammenhang und beeinflussen sich gegenseitig.

Ein Mangel an gesellschaftlich bedingten Chancen lässt sich als Erleiden von Ausgrenzung, ein sehr hohes Maß an gesellschaftlich bedingten Chancen dagegen als Privilegierung oder Macht interpretieren. Mit dieser konzeptionellen Abgrenzung lassen sich wesentliche Ziele der Armuts- und Reichtumsberichterstattung, insbesondere die Ermittlung von Ausgrenzung und Privilegierung sowie die Identifikation von Reformbedarf zur Stärkung der Chancengleichheit, leichter verfolgen. Gleiches gilt für die Versachlichung und Enttabuisierung der öffentlichen Diskussion, für die Gender Mainstreaming-Orientierung sowie für die angestrebte Fortsetzung und Verstärkung des internationalen Erfahrungsaustausches.

Eine zu große Zahl an Indikatoren ist nicht geeignet, um eine breit angelegte öffentliche Diskussion zu fundieren. Ein mehrdimensionaler Ansatz, wie der hier vorgeschlagene, bedarf daher eines Präsentationskonzeptes, das eine Balance zwischen der großen Bandbreite relevanter Einflussfaktoren auf die Verwirklichungschancen einerseits und der unabdingbaren Vereinfachung für ein breites Publikum andererseits herstellt. Als Präsentationskonzept schlagen wir eine Modifikation des von Atkinson u.a. (2002) für die EU erarbeiteten Drei-Ebenen-Konzeptes vor. Sie besteht aus Primärindikatoren im Sinne von Leitindikatoren für alle wesentlichen Dimensionen der Verwirklichungschancen, Sekundärindikatoren, die die Primärindikatoren in jenen Bereichen präzisieren und ergänzen sowie weiteren Indikatoren, die im Bericht selbst vertiefend eingesetzt werden.

Das hier vorgeschlagene Drei-Ebenen-Konzept entspricht den Zielen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung besser als ein einziger oder auch als ein synthetischer Indikator. Schließlich wäre selbst ein „perfekter“ Gesamtindikator nicht in der Lage, politischen Handlungsbedarf angemessen wiederzugeben, wenn Fortschritte in manchen Bereichen neuen Problemen in anderen Bereichen gegenüberstehen.

4 Messkonzepte aus der Perspektive der Verwirklichungschancen

Wesentlicher Bestandteil einer methodischen Weiterentwicklung muss es sein, die für die Identifikation von Armut und Reichtum zur Verfügung stehenden Ansätze auf ihre impliziten Voraussetzungen hin zu überprüfen und jeweils nur dort einzusetzen, wo sie am geeignetsten sind (so genannter „Adäquate Methoden-Ansatz“ = „AM-Ansatz“).

So unterstellen objektive Maße implizit gleichartige Werturteile von Experten und Bevölkerung und/oder eine dominierende Bedeutung von komplexen wissenschaftlichen Sachinformationen bei der Identifikation von Armut oder Reichtum. Sie eignen sich daher speziell dann, wenn einerseits ein weitreichender Konsens über die Bedeutung bestimmter Armutsfaktoren besteht, andererseits in der Bevölkerung keine zutreffenden Informationen vorhanden sind, um eine fundierte Entscheidung zu treffen (zum Beispiel die Präzisierung des überlebensnotwendigen Vitaminbedarfs bei der Bestimmung eines physischen Existenzminimums). Dagegen sind subjektive Standardbewertungen, das heißt repräsentative Befragungen der Bevölkerung, zur Beurteilung jener Aspekte geeigneter, deren Beantwortung überwiegend persönliche Werturteile und nicht Sachinformationen zugrunde liegen. Ein Beispiel hierfür ist die Einschätzung, was – über das Überlebensnotwendige hinaus – als „sozio-kulturell notwendig“ erachtet wird, um gesellschaftlicher Ausgrenzung zu entgehen.

Mit welchen Indikatoren und Schwellenwerte Armut und Reichtum an Verwirklichungschancen bestimmbar sind, hängt immer von der Zeit, der Gesellschaft sowie weiteren Faktoren ab. Was eine Gesellschaft für unverzichtbar hält, ändert sich schließlich über die Jahrhunderte und ist von Kulturkreis zu Kulturkreis verschieden. Die Unterscheidung zwischen relativen und absoluten Maßen lässt sich daher nicht an einer „Unveränderlichkeit“ der Indikatoren oder Schwellenwerte in Raum und Zeit festmachen. Vielmehr schlagen wir eine Abgrenzung vor, bei der relative Maße Indikatoren umfassen, die Armut oder Reichtum nur identifizieren können, wenn Informationen über Umfang und Verteilung entsprechender Verwirklichungschancen in einer Gesellschaft vorliegen. So ist es in wohlhabenden Ländern gängig, Einkommensarmut relativ, das heißt in Abhängigkeit von den sozio-kulturellen Gegebenheiten in einer Gesellschaft, zu bestimmen. Schließlich ist der Konsumdruck in reichen Gesellschaften teilweise derart groß, dass auf eine vollständige Deckung des physischen Existenzminimums verzichtet wird, um durch Befriedigung weiter gehender Bedürfnisse einer gesellschaftlichen Ausgrenzung zu entgehen.

Allein schon dies spricht jedoch ebenso dafür, dem physischen Existenzminimum auch in „reichen“ Ländern wieder mehr Beachtung zu schenken. Es wird mit einem absoluten Maß bestimmt, das zum Beispiel Einkommensarmut als Unterschreiten eines dauerhaft überlebensnotwendigen Einkommens bestimmen kann, ohne nähere Informationen darüber zu verfügen, wie verbreitet eine solch gravierende Unterversorgung ist.

Eine systematisch bestimmte Einkommensarmutsgrenze sollte daher jeweils explizit sowohl eine physische als auch eine sozio-kulturelle Komponente ausweisen. Über die Notwendigkeit und prinzipiellen Inhalte der Gewährleistung eines rein physischen Existenzminimums besteht ein relativ breiter Konsens in der Bevölkerung und in Expertenkreisen. Dem AM-Ansatz folgend, lässt sich mit objektiven Ansätzen zuverlässiger bestimmen, welche konkreten Schwellenwerte hierbei zweckmäßig sind. Subjektive Standardbewertungen sind dagegen zur Klärung überwiegend normativer Fragen, etwa für die Ermittlung sozio-kultureller Einschätzungen geeigneter: um Beispiel, wenn in Frage steht, über welche nicht lebensnotwendigen Dinge ein Haushalt verfügen sollte, um nicht als arm zu gelten. Der AM-Ansatz legt es mithin nahe, die physische Komponente der Einkommensarmutsgrenze weitgehend von Sachverständigen, die sozio-kulturelle Komponente dagegen durch repräsentative Standardbewertungen im Rahmen von Deprivationsuntersuchungen in der Bevölkerung bestimmen zu lassen. Insgesamt lassen sich die Komponenten einer adäquat bestimmten Einkommensarmutsgrenze also durch einen zielorientierten Einsatz „objektiver“ und subjektiver“ Methoden gewinnen.

Der hier entwickelte AM-Ansatz erscheint inhaltlich fundierter als die weitgehend willkürlich bestimmten Schwellenwerte der herkömmlichen Einkommensanteilsmaße. Er gibt – insbesondere im Zusammenspiel mit einer explizit ermittelten primären Einkommensarmutsgrenze – verlässlichere Informationen über besonders dringlichen politischen Handlungsbedarf. Nicht zuletzt lässt sich zeigen, dass ein solcher differenzierter Warenkorbansatz selbst international zu aussagefähigeren Ergebnissen führt, zumal die herkömmlichen Einkommensanteilsmaße nur fälschlicherweise als gut vergleichbar gelten. Schließlich ist die Unterstellung, ein vergleichbares Mindestmaß an Verwirklichungschancen lasse sich in den verschiedensten Ländern auf Dauer, trotz unterschiedlichster gesellschaftlich bedingter Chancen, klimatischer Bedingungen und Wertvorstellungen in der jeweiligen Bevölkerung durch identische Einkommensanteile wiedergeben, nicht haltbar. Armutshäufigkeiten müssen daher auf der Grundlage länderspezifischer sozio-kultureller Gegebenheiten errechnet werden, wenn Unterschiede zwischen den tatsächlichen Verwirklichungschancen hinreichend gewürdigt werden sollen.

5 Armut als Mangel an Verwirklichungschancen (Kapitel 5 und 6 der Studie)

In modernen Geldwirtschaften entscheidet die Ausstattung mit finanziellen Mitteln wesentlich über die erreichbaren Verwirklichungschancen. Es gibt daher gute Gründe, Armutsanalysen mit der Ermittlung von Einkommensarmut, basierend auf dem zuvor skizzierten AM-Ansatz, zu beginnen. Ergänzend sollten aus Gründen der Kontinuität bislang gängige Einkommensanteilsmaße zunächst weiter ausgewiesen werden, auch wenn es diesen, ungeachtet ihrer Verbreitung in Europa, an einer hinreichenden konzeptionellen Fundierung

fehlt. Ferner lässt die Einbeziehung der Marktverteilung sowie der Sozialhilfeschwelle eine Beurteilung der Wirksamkeit des Transfersystems zu. Die gesellschaftliche Wahrnehmung von Armut kann schließlich mit einer subjektiv konsensuellen Armutsgrenze veranschaulicht werden.

Armutsquote, aber auch Armutslücken sind notwendige Indikatoren für eine aussagefähige Momentaufnahme der bestehenden Einkommensarmut. Erstere erfasst die Häufigkeit von betroffenen Personen bzw. Haushalten (Armuthäufigkeit), zweite zeigen – je nach Variante aus unterschiedlichem Blickwinkel – an, wie weit die Einkommensarmutsquote unterschritten wird (Armutsintensität). Für die Analyse der Einkommensarmut im Zeitablauf (Armutsdynamik) stehen mit den Quoten persistenter Armut einfache deskriptive Maße zur Verfügung, mit denen allerdings nicht alle dynamischen Aspekte hinreichend beleuchtet werden können. Insbesondere hierfür sollten perspektivisch modellgestützte Ansätze weiterentwickelt und eingesetzt werden.

Das Einkommen zeigt allerdings nur einen Teil der finanziellen Situation eines Haushalts. Ergänzend ist es notwendig, Indikatoren zum Schutz in finanziellen Notlagen sowie zur Überschuldung zu entwickeln.

Deprivationsuntersuchungen besitzen bereits bei der Ermittlung der Einkommensarmutsquote nach dem AM-Ansatz eine große Bedeutung. Deprivation kann ferner Anzeichen einer ineffizienten Haushaltsführung, eines krankheits- oder behinderungsbedingten Mehrbedarfs oder einer verfestigten Armut sein.

Mit den monetären Ressourcen können die Verwirklichungschancen eines Menschen nur teilweise erfasst werden, insbesondere nicht-materielle individuelle Potenziale und gesellschaftlich bedingte Chancen bleiben dann unberücksichtigt. Für eine Ausweitung der Perspektive über die enge Einkommensorientierung hinaus spricht erstens, dass sich die Unfähigkeit, ein gesellschaftlich akzeptables Leben zu führen, unabhängig von den monetären Ressourcen, als Folge von gesellschaftlicher Ausgrenzung ergeben kann. Zweitens gelingt es nur mit einem weiten Ansatz, Mehrfachbelastungen zu identifizieren und Hinweise auf die Wirksamkeit von Gegenmaßnahmen zu erhalten.

Schwere Krankheiten können die Fähigkeit, eigene Lebensziele zu verfolgen, völlig zunichte machen. Inwieweit Krankheiten die Verwirklichungschancen beeinträchtigen, hängt vor allem vom Gesundheitssystem ab. Entscheidend ist dabei, inwieweit Gesundheitssysteme grundlegende Ziele wie die Verbesserung des Gesundheitszustandes der Bevölkerung, aber auch die Gewährleistung von Patientenrechten und Patientenfreundlichkeit sowie die Absicherung gegen hohe Krankheitskosten und Mengenrationierung für alle gesellschaftlichen Gruppen erreichen. Auffällig ist, dass der Zusammenhang zwischen Einkommen und Gesundheit oftmals verloren geht, wenn man einzelne Bevölkerungsgruppen betrachtet. Dies unterstreicht die Bedeutung der Gesundheit und des Zugangs zu Gesundheitssystemen als eigenständige Dimensionen der Verwirklichungschancen.

Unzureichende Qualifikation ist in modernen Wissensgesellschaften zunächst ein erhebliches Beschäftigungsrisiko. Darüber hinaus beeinträchtigen Bildungsdefizite die Wahrnehmung sozialer und politischer Chancen sowie von Ansprüchen gegenüber dem System der sozialen Sicherung. Es bietet sich an, zwischen „Kompetenzarmut“ als Mangel an tatsächlichen Fähigkeiten und „Bildungsarmut“ als Fehlen formaler Bildungsabschlüsse zu unterscheiden.

Die gravierendste Form der Kompetenzarmut ist der auch in Deutschland auftretende funktionale Analphabetismus. Zur Ermittlung von Kompetenzarmut sollte sich die Armutsberichterstattung die künftig regelmäßig verfügbaren PISA-Ergebnisse über die Kompetenzen 15-Jähriger zunutze machen. Ferner sind die Ergebnisse der PIRLS-Studie einzubeziehen, die bereits im Vorfeld Defizite bei 9- bis 10-Jährigen dokumentiert. Kompetenzarmut sollte jedoch in größeren Abständen auch für Erwachsene ermittelt werden. Nicht zuletzt bleibt es erforderlich, Bildungsarmut im Sinne des Fehlens formaler Bildungsabschlüsse zu identifizieren, da diese die Einstellungsentscheidungen von Arbeitgebern stark beeinflussen.

Neben dem Bildungsstand gilt es, den Zugangschancen zum (Weiter-)Bildungssystem besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Beispiele sind Unterschiede im Zugang zu Schulen und Hochschulen. In modernen Wissensgesellschaften gilt es ferner, die Fähigkeit und Bereitschaft zur Nutzung von Bildungs- und Weiterbildungsangeboten zu ermitteln.

In der EU wie auch in Deutschland ist es eine dringliche Aufgabe, eine verlässliche Datenbasis über existenzielle Risiken und Probleme bei Wohnungsnot und mangelhafter Wohnsituation zu schaffen. Mängel des Wohnraums müssen – dem AM-Ansatz folgend – dort, wo sie gesundheitliche Schäden verursachen können (feuchte Wände, Schimmelbildung), durch objektive Indikatoren bestimmt werden. Welche darüber hinausgehende Ausstattung als gesellschaftliche Mindestnorm anzusehen ist, hängt dagegen weitgehend von gesellschaftlichen Werturteilen ab und sollte daher durch subjektive Standardbewertung erfragt werden.

Arbeitslosigkeit verursacht heutzutage den wohl gravierendsten und am weitesten verbreiteten Mangel an ökonomischen Chancen. Dies verlangt nach einem zentralen eigenständigen Stellenwert in der Armutsberichterstattung. Schließlich schränkt eine Ausgrenzung vom Erwerbsleben die Verwirklichungschancen massiv ein, unabhängig davon, inwieweit Einkommensverluste durch die soziale Sicherung ausgeglichen werden. Folglich gilt es, sowohl die materiellen als auch die immateriellen Folgen von Arbeitslosigkeit im Armuts- und Reichtumsbericht durch geeignete Indikatoren zu dokumentieren. Hierzu ist eine Kombination von objektiven und subjektiven Ansätzen erforderlich. Hierbei ist die Dauer als zentrale Bestimmungsgröße für negative Auswirkungen durch Langzeitarbeitslosigkeit zu berücksichtigen.

Längst nicht immer eröffnet Erwerbsarbeit ein hinreichendes Maß an Verwirklichungschancen. Vor diesem Hintergrund muss die Problematik von Working Poor und Niedriglohn-

beziehen thematisiert werden. Perspektivisch sollten zudem aussagefähige Indikatoren zu den Arbeitsbedingungen entwickelt werden.

Ein funktionsfähiges System der sozialen Sicherheit kann als „Garant eines politischen Mindeststandards an Verwirklichungschancen“ dienen. In diesem Zusammenhang werden Indikatoren vorgeschlagen, die die Einhaltung der Prinzipien der sozialen Sicherung (vertikale und horizontale Gerechtigkeit, Makro- und Mikroeffizienz, Anreizwirkungen) verdeutlichen.

Einbußen an Transparenz sollten einerseits durch Indikatoren zur Nichtinanspruchnahme von Leistungsansprüchen (nicht nur der Sozialhilfe) dokumentiert werden. Schließlich lässt sich die – als Folge der Nichtinanspruchnahme verminderte – tatsächliche Verfügbarkeit von Verwirklichungschancen sonst nicht zutreffend ermitteln. Perspektivisch verlangt ein umfassendes, transparentes Bild andererseits auch verlässliche Hinweise auf den nicht selten überschätzten Missbrauch von Sozialleistungen.

Vernachlässigter politischer Handlungsbedarf und soziale Ausgrenzung sind nicht selten eine Folge mangelhafter politischer Mitwirkung der Betroffenen im politischen Wettbewerb. Die Untersuchung eines Mangels an politischen Chancen weist damit zugleich auf Ursachen von Problemen durch Armut und Ausgrenzung hin. Daher sollte die Mitwirkung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen in politischen und gesellschaftlichen Institutionen deutlich gemacht werden. Wenn vernachlässigter Handlungsbedarf auch eine Folge fehlender oder schwacher politischer Mitwirkung ist, so muss darüber hinaus vor allem die Lebenssituation von Nicht- oder Seltenwählern in der Armutsberichterstattung besondere Aufmerksamkeit finden. Gestützt auf eine erst zu schaffende, verlässliche Datenbasis sollte daher die Situation Obdach- und Wohnungsloser, von Straßenkindern, Menschen mit geistiger Behinderung und psychisch Kranken vorrangig und eingehend untersucht werden. Gleiches gilt auch für andere Selten- oder Nichtwählergruppen, wie zum Beispiel funktionale Analphabeten, Ausländer, Asylbewerber und Strafgefangene.

6 Reichtum als sehr hohes Maß an Verwirklichungschancen (Kapitel 7 und 8 der Studie)

Die Herleitung von Indikatoren und die jeweilige Abgrenzung von Einkommens- oder Vermögensbegriffen sollten sich an den als relevant angesehenen Reichtumsfunktionen ausrichten. Schließlich lassen sich verschiedene Formen individueller Anreizfunktionen und gesellschaftlicher Funktionen unterscheiden. Es kann gezeigt werden, dass die in der deutschen Reichtumsberichterstattung bislang gebräuchlichen Maße von 200 % eines mittleren Einkommens sowie der Einkommens- und Vermögensmillionäre konzeptionell, methodisch und empirisch unzureichend fundiert sind.

Angesichts des Reformdrucks in der sozialen Sicherung und der stärkeren Betonung von Eigenvorsorgeanstrengungen ist es wesentlich, die „zeitliche Reichweite privater Vorsorge“ (in Jahren) zu ermitteln. Die Messung von Reichtum nach der zeitlichen Reichweite privater Vorsorge sollte, sofern die Vorsorge für das Alter im Mittelpunkt steht, einen weiten Einkommensbegriff zugrunde legen. Ein qualitativer Sprung ergibt sich, wenn die dauerhafte Sicherung eines durchschnittlichen Einkommens allein mit den Vermögenserträgen gelingt. Aufgrund des zeitlichen Spielraums und der Unabhängigkeit vom System der sozialen Sicherung ergeben sich hier weitreichende Einflussmöglichkeiten und Verwirklichungschancen. Diese Schwelle sollte als objektiver Vermögensindikator der „Einkommensreproduktion“ einbezogen werden.

Im Zeitverlauf kann eine gemeinsame Betrachtung von Indikatoren zur Reichweite privater Vorsorge sowie zu überschuldeten oder finanziell stark belasteten Haushalten wertvolle Rückschlüsse auf die Mobilität sowie auf die Fähigkeiten zur notwendigen Selbstvorsorge (ehemals) überschuldeter Haushalte ermöglichen. Dies ist ein Beispiel für die Vorteilhaftigkeit einer gemeinsamen konzeptionellen Basis für die Armuts- und Reichtumsanalyse. Sie ermöglicht im gesamten Spektrum zwischen Armut und Reichtum Mobilitätsuntersuchungen für monetäre ebenso wie für nicht-monetäre Dimensionen der Verwirklichungschancen. Speziell bei der Analyse von Chancengleichheit, Diskriminierungen und Privilegierungen ermöglicht dies zumindest bei einem Teil der Dimensionen von Armut und Reichtum tiefere Einsichten.

Der immer bedeutsamer werdenden Reichtumsfunktion der Vermögensübertragung sollte die Reichtumsberichterstattung durch Indikatoren zur Erfassung von größeren Schenkungen und (erwarteten) Erbschaften Rechnung tragen. In diesem Zusammenhang bietet sich die Verwendung eines sehr weiten Vermögensbegriffes an.

Zur Analyse des Reichtums an Verwirklichungschancen muss der Reichtumsbegriff über den materiellen Ressourcenreichtum hinaus ausgeweitet werden. Schließlich bestimmen auch nicht-materielle Ressourcen (zum Beispiel Gesundheit) inwieweit ein sehr hohes Maß an Verwirklichungschancen erreicht werden kann. Ohnehin erfassen Ressourcenkonzepte meist nur privaten Reichtum. Sie werden damit der Bedeutung der gesellschaftlichen Infrastruktur, auch für materiell reiche Bürgerinnen und Bürger, nicht gerecht. Nicht zuletzt lassen sich Privilegien nur durch eine Betrachtung besonders ausgeprägter gesellschaftlich bedingter Chancen erschließen.

Entsprechend müssen Privilegierungen im Bildungssystem und hierauf aufbauende unterschiedliche Karrieremuster als Teil der sozialen Chancen in der Berichterstattung zum Ausdruck kommen. Gleiches gilt für soziale Unterschiede im Zugang zum Gesundheitswesen und in der Verfügbarkeit von Gesundheitsleistungen. Dagegen ist der (präferenzabhängige) Wohnraumverbrauch für die Identifikation von Reichtum an Verwirklichungschancen wenig geeignet und sollte perspektivisch durch aussagefähigere Indikatoren ersetzt werden.

Überdurchschnittliche Einkommen von Selbständigen und Führungskräften allein erzeugen aus ökonomischer Sicht keinen politischen Handlungsbedarf. Schließlich ermöglichen erst sie die positive gesellschaftliche Funktion des Reichtums als Anreiz für Investitionen und Innovationen. Soweit es sich um erfolgsabhängige Risikoeinkommen handelt, müssen diese auf längere Sicht über den übrigen Einkommen liegen, da sie gleichsam eine Risikoprämie beinhalten. Allerdings stellt sich die Frage, ob der Zugang zur Selbständigkeit und in Führungspositionen bei gleicher Eignung allen Gesellschaftsmitgliedern im selben Maße offen steht. Insofern sind Indikatoren zur Offenheit von Spitzenpositionen für unterschiedliche Gruppen (zum Beispiel Frauen) ein notwendiger Bestandteil zur Dokumentation von ökonomischen Chancen im Reichtum.

Der Schutz vor Kriminalität kann in einer Gesellschaft mit funktionierender sozialer Sicherung sehr viel zuverlässiger gewährleistet werden als durch die Finanzierung privater Sicherheitskräfte bei zugleich rudimentärer sozialer Sicherung. Um die Bedeutung der sozialen Sicherung für den Schutz vor Kriminalität zu verdeutlichen, sollten geeignete Indikatoren entwickelt werden.

Eine weitere positive Funktion des Reichtums ist die Stärkung des materiellen Umverteilungspotenzials. Soweit das Steuer- und Transfersystem allerdings durch Privilegierungen zugunsten von Beziehern höherer und höchster Einkommen geprägt ist, muss dies – insbesondere durch die Bestimmung einkommens- und berufsgruppenabhängiger Transfer-salden – Eingang in die Reichtumsberichterstattung finden. Schließlich verletzt ein solcher Rückzug von Teilen wirtschaftlich und steuerlich Leistungsfähiger aus der Finanzierung der sozialen Sicherung sämtliche Prinzipien der sozialen Sicherung.

Privilegien im Steuer- und Transfersystem sind häufig das Ergebnis eines größeren politischen Einflusses von qualifizierten Beziehern höherer Einkommen. Dies unterstreicht erneut die Bedeutung von Unterschieden in der Wahrnehmung politischer Chancen für eine Armuts- und Reichtumsberichterstattung, die auch die Ursachen bestehender Probleme klären will. Einer stärkeren politischen Beteiligung reicherer Bevölkerungsgruppen steht eine relativ geringe Beteiligung der Armutsbevölkerung gegenüber, die eine Asymmetrie der politischen Beteiligung verursacht. Diese Asymmetrie verstärkt sich, wenn, gestützt auf Interessengruppen oder persönlichen Einfluss, eigene Interessen zulasten politisch weniger Organisierter durchgesetzt werden. Es gilt daher – neben der Wahlbeteiligung als Grundform politischer Beteiligung sowie der Offenheit politischer Führungspositionen – die Mitgliedschaft in politischen Interessengruppen zu bestimmen, die für das Entstehen von politischen Privilegien größere Bedeutung besitzt.

Mangelnde Transparenz erleichtert Privilegierungen – nicht nur im politischen Bereich. Solche Vorteile, die allein auf der Intransparenz gesellschaftlicher Aktivitäten beruhen, beeinträchtigen letztendlich die Verwirklichungschancen in einer Gesellschaft. Dies gilt

zum Beispiel gleichermaßen für Steuerhinterziehung, Korruption und Schwarzarbeit. Es ist daher zu prüfen, inwieweit die modernen verwendeten Ansätze zur Bestimmung solcher Phänomene inzwischen aussagefähige Ergebnisse für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung liefern können.

7 Anforderungen an ein künftiges Berichtssystem (Kapitel 9 der Studie)

Um den Zielsetzungen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung gerecht zu werden, muss die zugrunde liegende Datenbasis einige grundlegende Anforderungen erfüllen:

- Repräsentativität und ausreichende Fallzahl zur Analyse von armen und reichen Teilgruppen
- Möglichkeit zur Analyse von Dynamik und Mobilität über das gesamte Spektrum von Armut und Reichtum hinweg
- Vollständige Ermittlung sämtlicher, auch nicht-monetärer, armuts- und reichumsrelevanter Daten.

In Deutschland existiert keine Datenbasis, die all diesen Anforderungen vollständig gerecht wird. Derzeit könnte das Sozio-Ökonomische Panel (SOEP) als einziger Datensatz in Deutschland diese Anforderungen wenigstens annähernd erfüllen, sofern der Fragenkatalog in einigen spezifischen Punkten gezielt erweitert würde. Ungeachtet dessen müssten die SOEP-Berechnungen jedoch durch Ergebnisse aus weiteren Datensätzen (zum Beispiel EVS, Einkommensteuerstatistik, PISA, NIEP etc.) ergänzt werden.

Mit Blick auf die bestehenden Restriktionen erscheint eine solche „pragmatische“ Lösung (statt der Etablierung einer perfekten neuen Datenbasis) empfehlenswert, zumal die Schaffung anderer Datenquellen noch vordringlicher erscheint. Von höchster Priorität sind regelmäßige Erhebungen über Menschen, die zum Beispiel in Anstalten, Heimen oder auf der Straße leben. Die bisherigen Haushaltsbefragungen erfassen sie nicht oder nur unzulänglich. Darüber hinaus ist der Mangel an verlässlichen, aussagefähigen Daten über Anzahl und Situation funktionaler Analphabeten für eine Wissensgesellschaft äußerst problematisch.

Die Orientierung am Gender Mainstreaming-Ansatz verlangt es, die Ergebnisse im Berichtssystem jeweils sowohl für Frauen als auch für Männer auszuweisen. Ferner sollte die Situation von Seltenst- und Nichtwählern, zum Beispiel von Ausländern und Asylbewerbern durch geeignete Disaggregation vorhandener und weitere erforderliche Daten Beachtung finden.

Da das Berichtssystem eine möglichst breite öffentliche Diskussion fundieren soll, ist es – wie bereits erwähnt – notwendig, Primär- und Sekundärindikatoren auszuwählen, die

die Kernaussagen eines Berichts skizzieren. Eine solche Auswahl verlangt eine möglichst breite Beteiligung. Die im Anhang der Studie wiedergegebene Auswahl von Primär- und Sekundärindikatoren dient daher lediglich als Anschauungsbeispiel. Ebenso ist auch eine seriöse Auswahl der weiteren Indikatoren, die regelmäßig im Armuts- und Reichtumsbericht ausgewiesen werden sollen, nur unter breiter Beteiligung von Betroffenen, ihrer Verbände sowie von Politik und Wissenschaft möglich. Insofern ist auch die Gesamtauswahl der Indikatoren im Anhang der Studie nur als erster Vorschlag anzusehen.

Weiterer Forschungsbedarf besteht nach unserer Einschätzung insbesondere:

- zur exemplarischen Konkretisierung der Potenziale und Bedeutung des Ansatzes der Verwirklichungschancen für Deutschland in einer ersten empirischen Untersuchung
- zur Klärung der wechselseitigen Beziehungen innerhalb und zwischen den Dimensionen der Verwirklichungschancen
- bei der näheren Betrachtung von Armuts- und Reichtumsdynamik (Einfluss- und Erfolgsfaktoren, Wirkungszusammenhänge) durch ökonometrische Ansätze
- um die Verwirklichungschancen und entsprechende Defizite bei Kindern zu analysieren. Die Berücksichtigung der Situation von Kindern ist besonders bedeutsam für die Konzeption nachhaltiger Armutsvermeidungsstrategien. Eine spezielle Untersuchung der Verwirklichungschancen von Kindern verlangt jedoch teilweise spezifische Vorgehensweisen, die über die allgemeine Diskussion von Verwirklichungschancen hinausgehen.
- bei der Klärung der Zusammenhänge zwischen politischer und sozialer Beteiligung und den Auswirkungen auf die Verwirklichungschancen.

Insgesamt hätte diese Studie ein wesentliches Ziel erreicht, erwiese sie sich als geeignet, Teil einer gemeinsamen Diskussionsgrundlage zu sein, die – nicht nur in Deutschland – unverzichtbar ist für die Weiterentwicklung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Kurzfassung

I-XII

1	Zielsetzungen und Vorgehensweise der Untersuchung	23
2	Armut und Reichtum: Zum Stand der Diskussion in Deutschland	27
2.1	Armutsmessung: Zum Stand der Diskussion in Deutschland	27
2.1.1	Ausgangslage zu Beginn der 90er Jahre	27
2.1.2	Absolute versus relative Armutsmaße	29
2.1.3	Objektive versus subjektive Armutsmaße	37
2.1.4	Direkte versus indirekte Armutsindikatoren	40
2.1.5	Vergleich verschiedener Armutsmaße und Konsequenzen	42
2.2	Reichtum, ein schillernder Begriff	48
2.2.1	Monetäre Ansätze zur Reichtumsbetrachtung	49
2.2.2	Nicht-Monetäre Ansätze zur Reichtumsbetrachtung	51
2.3	Zusammenfassung und weiter führende Fragen	53
3	Das Konzept der Verwirklichungschancen als konzeptionelle Grundlage der Armuts- und Reichtumsberichterstattung	55
3.1	Anforderungen an eine Konzeption der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung	56
3.2	Amartya Sens Ansatz der Verwirklichungschancen – ein erster Überblick	59
3.3	Möglichkeiten der öffentlichkeitswirksamen Operationalisierung und Präsentation von Armut und Reichtum an Verwirklichungschancen	69
3.3.1	Ein Drei-Ebenen-Konzept als Balance zwischen relevanter Vielfalt und notwendiger Vereinfachung	70
3.3.2	Möglichkeiten, Probleme und Grenzen einer weiter gehenden Aggregation	72
3.4	Zusammenfassung	74
4	Messkonzepte aus der Perspektive der Verwirklichungschancen	77
4.1	Subjektive versus „objektive“ Ansätze zur Bestimmung von Armut und Reichtum	77
4.1.1	Subjektive Ansätze	78
4.1.2	Nicht-repräsentative „objektive“ Methoden	81
4.2	Armut und Reichtum: relative und absolute Aspekte	84

4.2.1	Die Relativität von Armut und Reichtum	84
4.2.2	Die Wieder- und Neuentdeckung absoluter Armutsmaße: eine Notwendigkeit	86
4.2.2.1	Die Bedeutung des physischen Existenzminimums in reichen Ländern	87
4.2.2.2	Absolute Grundvoraussetzungen einer Teilnahme am gesellschaftlichen Leben	89
4.3	Bestimmung der Einkommensarmut mit dem „Adäquate-Methoden (AM-) Ansatz“ – eine neue Sichtweise	90
4.4	Diskussion: der neue AM-Ansatz versus die gängige Sichtweise von Einkommensarmut	95
4.5	Zusammenfassung	100
5	Armut als Mangel an Verwirklichungschancen	103
5.1	Einführung: Armut als Mangel an Verwirklichungschancen	103
5.2	Armut als Mangel an materiellen Ressourcen	105
5.2.1	Einkommensarmut	105
5.2.2	Armut als mangelhafter Schutz in finanziellen Notlagen	108
5.2.3	Deprivation	110
5.3	Armut und die Bedeutung nicht-materieller Ressourcen	112
5.3.1	Mangelnde Verwirklichungschancen durch Krankheiten und Behinderungen	112
5.3.2	Kompetenz- und Bildungsarmut in der Wissensgesellschaft	115
5.4	Armut an gesellschaftlich bedingten Chancen	120
5.4.1	Mangelnde soziale Chancen	120
5.4.1.1	Mangelnder Zugang zum Gesundheitssystem	120
5.4.1.2	Mangelnder Zugang zu Bildungseinrichtungen	122
5.4.1.3	Wohnungsnot und mangelhafte Wohnsituation	124
5.4.2	Unzureichende ökonomische Chancen	126
5.4.2.1	Arbeitslosigkeit als massive Beeinträchtigung ökonomischer Chancen	127
5.4.2.2	Beschäftigungsverhältnisse und Verwirklichungschancen	129
5.4.3	Armut und Soziale Sicherheit	131
5.4.3.1	Die Sozialhilfe als „letztes Netz“ der sozialen Sicherung	131
5.4.3.2	Beeinträchtigung der sozialen Sicherung durch Kriminalität	133
5.4.3.3	Armutspolitik im Zusammenspiel mit dem gesamten System der sozialen Sicherung	133
5.4.4	Nichtinanspruchnahme, Missbrauch und Verwirklichungschancen	136
5.4.5	Politische Chancen und Armut	138
5.4.5.1	Die Bedeutung politischer Beteiligung für die Verwirklichungschancen	138
5.4.5.2	Wahlbeteiligung und politische Chancen der Armutsbevölkerung	138
5.4.5.3	Über die Politik hinaus: die Bedeutung der sozialen Beteiligung	141
5.4.5.4	Menschen mit geringen politischen Chancen im Fokus eines Armutsberichtes	143

6	Weiter gehende Fragen der konkreten Operationalisierung von Armut	145
6.1	Analyse von Einkommensarmut	145
6.1.1	Physisches und gesamtes Existenzminimum	146
6.1.2	Mögliche Ressourcengrößen und ihre Eignung	147
6.1.3	Alternative Armutsgrenzen	149
6.1.4	Zur Abgrenzung des Einkommensbegriffs	163
6.1.5	Ausmaß und Intensität von Armut	167
6.1.6	Dynamik von Armut	173
6.1.7	Überschuldung und finanzielle Engpässe	178
6.2	Nicht-monetäre Aspekte materieller Armut: Deprivation	179
6.3	Nicht-materielle Indikatoren zur Armutsmessung	180
6.3.1	Gesundheit	180
6.3.2	Bildung	180
6.4	Armut und gesellschaftlich bedingte Chancen	181
6.4.1	Politische Chancen	181
6.4.2	Ökonomische Chancen	182
6.4.3	Soziale Chancen	183
6.4.4	Soziale Sicherheit	184
6.4.5	Gesellschaftliche Transparenz	186
6.5	Zusammenfassung	186
7	Reichtum als sehr hohes Maß an Verwirklichungschancen	195
7.1	Ressourcenreichtum versus Chancenreichtum	195
7.2	Reichtum: Motive und Funktionen	196
7.3	Reichtum als materieller Ressourcenreichtum	197
7.3.1	Millionäre und die Faszination des Reichtums	198
7.3.2	Materieller Reichtum: Voraussetzung für das Erreichen von gehobenem Konsum und Prestigegewinn in der Erlebnisgesellschaft	200
7.3.3	Materieller Reichtum als Basis privater Vorsorge	202
7.3.4	Materieller Reichtum als Quelle der Einkommensreproduktion	203
7.3.5	Materieller Reichtum für Dritte: die Vermögensübertragungsfunktion	203
7.3.6	Ultra-Reichtum	204
7.4	Die Bedeutung nichtmaterieller Ressourcen für die Reichtumsberichterstattung	205
7.5	Reichtum und gesellschaftlich bedingte Chancen	207
7.5.1	Grundfragen: zur Bedeutung gesellschaftlich bedingter Chancen für die Identifikation von Reichtum	207
7.5.2	Reichtum und soziale Chancen	209
7.5.3	Ökonomische Chancen: Reichtum als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung	209
7.5.4	Reichtum und Soziale Sicherung	213

7.5.5	Von der politischen Mitwirkung zur politischen Macht	217
7.5.5.1	Reichtum und politischer Einfluss	217
7.5.5.2	Problematik und Messung von politischer Macht	219
7.5.6	Reichtum versus Transparenz?	221
7.5.6.1	Grundprobleme der Messung von Steuerhinterziehung, Schwarzarbeit und Korruption	221
7.5.6.2	Methoden zur Messung der Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit	222
7.5.6.3	Einige Angaben zur Berechnung der Korruption	225
7.5.6.4	Transparenz: eine gesellschaftliche Notwendigkeit für alle Bürger	225
8	Operationalisierung der Reichtumsmessung	227
8.1	Reichtum und individuelle Potenziale	227
8.1.1	Materielle Indikatoren	227
8.1.1.1	Einkommensreichtum	227
8.1.1.2	Vermögensreichtum	230
8.1.2	Indikatoren für nicht-materielle Ressourcen im Reichtum	232
8.2	Reichtum und gesellschaftlich bedingte Chancen	233
8.2.1	Reichtum und politische Chancen	233
8.2.2	Reichtum und ökonomische Chancen	233
8.2.3	Reichtum und soziale Chancen	234
8.2.4	Reichtum und soziale Sicherheit	236
8.2.5	Reichtum und gesellschaftliche Transparenz	236
8.3	Zusammenfassung	237
9	Weitere Anforderungen an ein zukünftiges Berichtssystem	241
9.1	Datenanforderungen an ein künftiges Berichtssystem	241
9.2	Inhaltliche Schwerpunkte und Prioritäten eines künftigen Berichtssystems	244
9.3	Primär- und Sekundärindikatoren als Basis einer öffentlichkeitswirksamen Präsentation	245
9.4	Grenzen der Studie und weiterer Forschungsbedarf	245
9.4.1	Grenzen der Studie	245
9.4.2	Weiterer Forschungsbedarf	246
9.5	Schluss	248
9.6	Zusammenfassung	248
	Anhang	251
	Literatur	261

1 Zielsetzungen und Vorgehensweise der Untersuchung

Armut wird auch in Industrieländern als gesellschaftliches Problem angesehen. Was Armut im Einzelnen bedeutet, hängt in besonderem Maße von den gesellschaftlichen Verhältnissen und Erwartungen ab, beispielsweise vom Umfang und von der Verteilung des Wohlstandes. Insofern kann Armut nicht losgelöst vom Reichtum einer Gesellschaft betrachtet werden. Die bisher vorhandenen Konzepte zur Messung von Armut und Reichtum haben einen ersten Einstieg in die Armuts- und Reichtumsberichterstattung ermöglicht. Allerdings besteht noch erheblicher grundsätzlicher Klärungsbedarf, was Armut und Reichtum bedeuten sollen und mit welchen Anätzen sie zu erfassen sind.

Vor diesem Hintergrund sind die wesentlichen Ziele dieser Studie:

- die Erörterung der grundsätzlichen Bedeutung von Armut und Reichtum,
- die Erarbeitung und Weiterentwicklung konzeptioneller Grundlagen für eine regelmäßige Armuts- und Reichtumsberichterstattung,
- gesellschaftlich gängige Begriffe, Definitionen und Methoden zu problematisieren,
- Messkonzepte und Indikatoren zu erarbeiten und die Konsequenzen für die Empirie aufzuzeigen,
- Konsequenzen für ein Berichtssystem zur Gewinnung von Daten zu Umfang und Verteilung von Armut und Reichtum darzulegen.

Die Studie ist mithin durch eine sehr breite Themenstellung geprägt, die sowohl methodische als auch inhaltliche Grundsatzfragen umfasst.

Um dieser Zielsetzung gerecht zu werden, stellen wir im nachfolgenden Kapitel 2 zunächst den Stand der Armuts- und Reichtumsdiskussion dar. Dieses Kapitel soll erste Hinweise auf offene methodische Fragen und auf Erkenntnisdefizite geben, die in den weiteren Kapiteln eingehender diskutiert werden müssen. Es bildet auch einen Ausgangspunkt für die spätere konzeptionell fundierte Problematisierung der in der gesellschaftlichen Diskussion gängigen Begriffe, Definitionen und Methoden. Die in 2.3 formulierten weiter führenden Fragen bilden die inhaltliche Brücke zu Kapitel 3, das sich mit denkbaren konzeptionellen Grundlagen auseinandersetzt.

Zunächst gehen wir in Kapitel 3 von der Feststellung aus, dass sich im Wertepluralismus eine einhellige Meinung über das, was unter Armut oder Reichtum zu verstehen sei, wohl kaum herausbilden dürfte. Insofern kann es bei einer Weiterentwicklung der theoretischen Grundlagen nur darum gehen, ein Konzept vorzuschlagen, das für die speziellen Zielsetzungen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung als besonders geeignet erscheint, ohne hieraus einen allgemeinen Geltungsanspruch für das Armuts- und Reichtumsverständnis aller Bürgerinnen und Bürger ableiten zu wollen. In Abschnitt 3.1 begründen wir, weshalb ein weites Verständnis von Armut und Reichtum den Zielsetzungen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung eher entspricht als ein engeres Konzept. In Abschnitt 3.2 schlagen wir Amartya Sens Ansatz der Verwirklichungschancen als konzeptionelle Grundlage für eine Identifikation von Armut und Reichtum vor und erörtern die damit verbundenen Grundgedanken. Wie sich ein solch weiter Ansatz mit Hilfe einer Auswahl von Primär- und Sekundärindikatoren gleichermaßen fundiert und öffentlichkeitswirksam darstellen lässt, erörtern wir in Abschnitt 3.3.

Auf der Grundlage des im 3. Kapitel skizzierten Konzepts der Verwirklichungschancen klären wir im 4. Kapitel, inwieweit sich Armut mit subjektiven oder objektiven Ansätzen zutreffender beschreiben lässt. Wir diskutieren die Relativität von Armut und Reichtum und erläutern, weshalb und in welcher Funktion absolute ebenso wie subjektive Maße künftig eine größere Bedeutung verdienen. Im Anschluss erarbeiten wir eine Alternative zur Bestimmung von Einkommensarmut, die wir danach mit den gängigen Einkommensanteilsmaßen vergleichen, auch um Konsequenzen für die Empirie ziehen zu können.

In Kapitel 5 wird inhaltlich konkretisiert, was wir unter Armut verstehen. Zunächst begründen wir die Notwendigkeit, Armut nicht allein als Einkommensarmut, sondern umfassend als Mangel an Verwirklichungschancen zu interpretieren. Eine besondere Rolle spielt dabei die Identifikation von Mehrfachbelastungen. In den weiteren Abschnitten konkretisieren wir die inhaltlichen Facetten eines solchen Armutskonzepts, aus denen sich Indikatoren zur Armutsmessung ableiten lassen. Das Einkommen als eine von mehreren Dimensionen der Verwirklichungschancen besitzt auch im Konzept der Verwirklichungschancen eine große Bedeutung, der wir zu Beginn des 6. Kapitels Rechnung tragen. Hier werden Funktionen und denkbare Indikatoren für eine Bestimmung von Einkommensarmut eingehender diskutiert (6.1). Die anschließenden Abschnitte des 6. Kapitels sollen einen Überblick über weitere Bereiche und Indikatoren bieten, die bei der Bestimmung von Armut als Mangel an Verwirklichungschancen beachtet werden müssen.

Im 7. Kapitel setzen wir uns mit Reichtum im Sinne eines sehr hohen Maßes an Verwirklichungschancen auseinander. Aufbauend auf dem in 3.2 skizzierten Ansatz werden hier konzeptionelle Grundlagen für eine regelmäßige Reichtumsberichterstattung erarbeitet. Zunächst begründen wir die Notwendigkeit, den gängigen materiellen Reichtumsbegriff zu erweitern. Ferner gehen wir auf die Bedeutung der als relevant erachteten Reichtumsfunktionen für die Operationalisierung von Reichtum ein. Insgesamt leitet dieses Kapitel einen grundlegenden Ansatz zur Identifikation, Beschreibung und Analyse des Reichtums an Verwirklichungschancen her und skizziert Indikatoren, die einem solchen Reichtumsverständnis entsprechen. In Kapitel 8 werden die Indikatoren eingehender erörtert und dabei auch auf die Bedeutung von engen oder weiten Einkommens- und Vermögensbegriffen je nach untersuchter Reichtumsfunktion eingegangen.

Aufgabe in 9. Kapitel ist es, weitere Anforderungen an ein künftiges Berichtssystem zu präzisieren. Im Mittelpunkt stehen dabei zunächst die erforderliche Datenbasis, die Problematik fehlender Daten und die Notwendigkeit ergänzender Erhebungen in Teilbereichen. Hieran anschließend zeigen wir inhaltliche Schwerpunkte auf, die in der künftigen Berichterstattung stärkere Beachtung finden sollten. Zudem treffen wir eine beispielhafte Auswahl von Primär- und Sekundärindikatoren, die jedoch nur illustrative Bedeutung besitzen kann. Den Abschluss bilden Hinweise auf wesentliche Grenzen dieser Studie und auf weiteren Forschungsbedarf sowie ein kurzes Schlusswort.

Umfang und Breite des Untersuchungsauftrags legten ein arbeitsteiliges Vorgehen nahe. So hat Günther Klee den Stand der Armutsdiskussion in 2.1 dargestellt. Ulrich Scheurle hat im Abschnitt 6.1 Fragen der Identifikation von Einkommensarmut erörtert. Friedrich Schneider setzte sich eingehend mit dem Zusammenhang mangelnder politischer Beteiligungschancen und Armut sowie mit der Bedeutung der politischen Beteiligung und Transparenz für die Identifikation von Reichtum auseinander (5.4.5, 7.5.5 und 7.5.6). Rolf Kleimann übernahm die Darstellung des Stands der Reichtumsdiskussion (2.2) und die Kapitel 6 (außer 6.1) und 8. Jürgen Volkert hat die Kapitel 3, 4, 5 und 7 (außer 7.5.5 und 7.5.6) erarbeitet. Das 9. Kapitel wurde von Rolf Kleimann und Jürgen Volkert gemeinsam erstellt und mit den anderen Verfassern abgestimmt.

2 Armut und Reichtum: Zum Stand der Diskussion in Deutschland

Das nachfolgende Kapitel soll einen Überblick über den Stand der Armuts- und Reichtums-messung geben, der bislang einen Einstieg in die Armuts- und Reichtumsberichterstattung ermöglicht. Konkret verfolgen wir dabei die Ziele,

- *erste Hinweise auf methodisch offene Fragen und Erkenntnisdefizite zu geben, die in den weiteren Kapiteln eingehender diskutiert werden müssen, und damit zugleich*
- *die Grundlage für eine später noch näher auszuführende Problematisierung der in der gesellschaftlichen Diskussion gängigen Begriffe, Methoden und Definitionen zu liefern.*

Hierzu geben wir in Abschnitt 2.1 zunächst einen ersten Überblick über die grundlegenden Ansätze zur Armutsmessung. Abschnitt 2.2 hat den Stand der noch relativ jungen Reichtumsdiskussion zum Thema. Als Abschluss und Überleitung fassen wir in 2.3 die Kernaussagen dieses Kapitels zusammen und gehen auf hieraus folgende weiterführende Fragen ein.

2.1 Armutsmessung: Zum Stand der Diskussion in Deutschland

2.1.1 Ausgangslage zu Beginn der 90er Jahre

Im Rückblick auf die sozialwissenschaftliche Thematisierung von Armut in der Bundesrepublik Deutschland nach dem 2. Weltkrieg stellten Hauser/Neumann (1992, S. 261) bereits vor einem Jahrzehnt resümierend fest, dass es weder innerhalb noch zwischen den verschiedenen sozialwissenschaftlichen Disziplinen eine „konsistente“ Armutsforschung gibt. Vielmehr zeige sich ein „heterogenes“ Bild, bestehend aus einer Vielzahl von Definitionen, empirischen Zugängen und sozialpolitischen Lösungsvorschlägen von Armut. Vornehmlich prägten ökonomische Indikatoren und monetäre Bewertungen von Armut sowie die damit verbundenen Messprobleme die empirische Forschung.

In seiner systematischen Abhandlung über die statistische Erfassung von Armut stellte Scheurle (1991, S. 156) aus methodischer Sicht vor allem die Werturteilsfreiheit (Objektivität) und die Aussagekraft der verwendeten Armutsmaße in Frage. Insbesondere monierte er, dass, obwohl jedes einzelne Armutsmaß zahlreiche relevante Informationen liefern würde, diese keineswegs frei von Willkür und Simplifizierung seien und auch nicht den gesamten

Informationsbedarf decken könnten, der bezüglich des Phänomens Armut bestünde. Da Willkür und Simplifizierung infolge der Notwendigkeit der Einbeziehung von Werturteilen sowie statistischer Operationalisierung letztendlich unausweichlich seien, erscheine es bei statistischen Armutsanalysen stets geboten, nach dem „ursprünglichen Verständnis“¹ von Armut zu fragen (S. 157). Angesichts der begrenzten Leistungsfähigkeit des vorhandenen Instrumentariums folgert er schließlich in Anlehnung an Atkinson (1987, S. 750) und Sen (1979, S. 288), „... dass eine statistische Erfassung von Armut nur dann ein einigermaßen umfassendes und scharfes Bild dieses Phänomens liefern kann, wenn sie mehrere Präzisierungen der Rahmendefinition, typenspezifische Betrachtungen sowie mehrere Armutsmaße einschließt. ... Die explizite Nennung sämtlicher eingehender Werturteile sollte eine Selbstverständlichkeit sein.“ (S. 158).

Für einen möglichst breiten Untersuchungsansatz in der Armutsforschung plädierten auch Hauser/Neumann (1992, S. 262). Die Quintessenz ihres damaligen Forschungsüberblicks mündete in die Forderung, die einseitige Fokussierung auf die Einkommensarmut durch Konzepte der multiplen Deprivation und der Lebenslagen zu überwinden. Als zentrale Desiderate aus theoretischer Sicht hielten sie im Einzelnen fest: die stärkere Berücksichtigung

- des Zusammenwirkens von Risikofaktoren, die zu Armut führen,
- der Kumulation von Deprivationserscheinungen bei Individuen bzw. Haushalten,
- des Ausmaßes und der Struktur langfristiger (möglicherweise vererbter) Armut,
- der individuellen Lebensverläufe von langfristig armen Personen sowie
- der Faktoren, die letztlich die Überwindung der Armut ermöglichen.

Wie bereits dieser kursorische Rückblick zeigt, stand die Armutsforschung damals – wie heute – vor einer Reihe kontroverser Grundfragen im Hinblick auf Definition und Messung des Phänomens Armut, die immer noch der Klärung bedürfen. So stellte beispielsweise Böhnke (2002, S. 29) mit Blick auf den europäischen Kontext erst jüngst wieder fest, dass „... gerade das brisante Feld der Armuts politik und -forschung von Kämpfen um Definitionen und methodische Vorgehensweisen bei der empirischen Messung beherrscht“ ist. Gegenstand dieses Abschnitts 2.1 wird es daher sein, unter Bezug auf die neuere Literatur in Deutschland zu skizzieren, entlang welcher Grenzlinien die heutigen Kontroversen verlaufen. Dabei gliedert sich die Argumentation wie folgt:

Im ersten Unterabschnitt geht es um die Frage, ob individuelle Armut vornehmlich durch *absolute* Armut oder eher durch den Wohlstand anderer, dem Wohlstandsniveau der Gesellschaft (*relative* Armut) bedingt ist.

1 Nähert man sich dem Begriff etymologisch, so fällt auf, „dass Armut inhaltlich offensichtlich mit Mangel-situationen bzw. mit Folgen von Mangelsituationen verknüpft ist“, (Scheurle, 1991, S. 3). Und spürt man den Bedeutungen des Begriffs im wissenschaftlichen und allgemeinen Sprachgebrauch nach, so stellt man fest, dass „im Mittelpunkt aller Armutsüberlegungen ... die Bedürfnisbefriedigung eines Menschen oder die für einen Menschen verfügbaren Mittel zur Bedürfnisbefriedigung (stehen)“, (Scheurle, 1991, S. 22). Dass Armut ein stark multidimensionales Phänomen ist, erscheint somit evident.

Im zweiten Unterabschnitt steht die Frage im Mittelpunkt, ob Armut primär ein *objektiver* Tatbestand oder eher ein *subjektiv* empfundener Zustand ist.

Im dritten Unterabschnitt wird ergänzend diskutiert, ob und inwieweit *direkte* oder *indirekte* Indikatoren besser geeignet sind, das Phänomen Armut in seiner Multidimensionalität möglichst präzise zu beschreiben und statistisch möglichst exakt zu quantifizieren.

Im vierten Unterabschnitt geht es schließlich um die Ergebnisse neuerer Untersuchungen, die verschiedene Armutsmaße miteinander vergleichen und kombinieren, sowie um die daraus abzuleitenden Konsequenzen.

2.1.2 Absolute versus relative Armutsmaße

(a) Zur Begriffsabgrenzung

Laut Eggen (1998, S. 18) bezeichnet der Begriff Armut eine wirtschaftliche Situation, in der es Einzelnen oder Gruppen nicht gelingt, sich ihren notwendigen Lebensbedarf aus eigenen Kräften zu sichern. Dabei wird zwischen *absoluter* und *relativer* Armut unterschieden: Häufig gelten als „absolut arm“ Personen, die nicht in der Lage sind, ihre körperliche Selbsterhaltung längerfristig zu gewährleisten. Als notwendig zur Sicherung der menschlichen Existenz werden dabei insbesondere die Bereiche Nahrung, Kleidung, Wohnen, Gesundheitspflege und andere grundlegende Bedarfsgüter betrachtet. Bei der Festlegung der entsprechenden Mindestversorgung sind das Alter, Geschlecht, Gewicht und weitere den Bedarf einer Person determinierende Faktoren mit zu berücksichtigen. Die Grenze zur Armut hin wird dann überschritten, wenn die Versorgung in den genannten Lebensbereichen unterhalb einer vorgegebenen Schwelle, dem physischen Existenzminimum, liegt, wenn also zum Beispiel im Bereich der Ernährung die Menge an Kohlenhydraten, Proteinen, Fetten und anderen notwendigen Nährstoffen unterhalb der existenznotwendigen Menge und Qualität bleibt:² „Als absolut arm gilt jemand, dessen physische Existenz entweder unmittelbar durch Verhungern oder Erfrieren oder mittelbar durch mangelnde Resistenz bei Erkrankungen bedroht ist“, (Eggen, 1998, S. 18). In Anlehnung an Rowntree spricht man hierbei auch von „primärer“ Armut (primary poverty) im Sinne eines Überlebensstandards.³

Absolute Armut impliziert nach Piachaud (1992, S. 64), dass es einen fixen Maßstab an Bedarfen gibt: „Wenn sich das Preisniveau verändert, wird sich der Beitrag erhöhen, der

2 Ansätze zur absoluten oder existenziellen Armutsmessung markieren auch den historischen Beginn der systematischen Armutsforschung gegen Ende des 19. Jahrhunderts. Vgl. Rowntree (1901) und Booth (1889).

3 „Die Einkommenslage von families whose total earnings are insufficient to obtain the minimum necessities for the maintenance of merely physical efficiency“ benannte er als primäre Armut während sekundäre Armut von Haushaltseinkommen ausgeht, welche zur „Aufrechterhaltung der bloßen physischen Fähigkeit“ ausreichen würden, aber in Teilen für andere Ausgaben verwendet werden.“ Rowntree (1901, S. 86 f.) zitiert nach Dietz (1997, S. 85). Vgl. auch Hochmuth/Klee/Volkert (1995), S. 7 ff. und die dort genannte Literatur.

zur Abdeckung bestimmter Bedarfe notwendig ist; allerdings bleiben bei einem absoluten Standard die Bedarfe selbst immer unverändert.“

Diese rein *versorgungsorientierte* Betrachtung der Armut kann durch einen eher *ressourcen-orientierten* Aspekt erweitert werden. Dabei werden die zur Existenzsicherung notwendigen Güter zu einem Set oder Warenkorb zusammengefasst, der eine preisliche Einschätzung anhand vorhandener Daten für Haushaltsausgaben erlaubt. Der Preis des Warenkorbs entspricht also den minimalen Lebenshaltungskosten. Als „absolut arm“ gilt dann derjenige, dessen Mittel zur Bestreitung der Lebenshaltungskosten nicht ausreichen. Diese Operationalisierung erlaubt es dem Betrachter, nicht nur das Ausmaß der Armut zu quantifizieren, sondern zudem die zur Beseitigung absoluter Armut erforderlichen Mittel abzuschätzen.

Im Gegensatz dazu, so Zimmermann (1993, S. 201), setzen die *relativen* Armutsdefinitionen kein Existenzminimum voraus, sondern bestimmen formale Armutsgrenzen im Verhältnis zum Wohlstandsniveau der jeweiligen Population. Dabei dient sehr häufig deren Einkommensverteilung als Maßstab.

Relative Armutsmaße stellen mithin auf die mittlere Lebensweise eines Landes als Referenzpunkt zur Abbildung eines durchschnittlichen Lebensstandards ab. Als arm gilt, wessen Situation einen definierten Mindestabstand vom gesellschaftlichen Mittelwert aufweist. Dieser Abstand kann sich als relative Unterversorgung mit Ressourcen, unterdurchschnittlicher Lebensstandard sowie als mehr oder minder gravierender Ausschluss vom gesellschaftlichen Leben äußern (Eggen, 1998, S. 18).

Relative Armutsmaße ermöglichen es auch, die mit den zeitlichen und gesellschaftlichen Veränderungen einhergehenden Anpassungen der Bedarfe und Erwartungen an die eigenen Verwirklichungschancen zu berücksichtigen.

(b) Absolute Armutsmaße – ein überkommenes Konzept?

Absolute Armutsmaße bestimmen eine Grenze, ab der Bedürftigkeit im Sinne physischer Existenzgefährdung unterstellt wird. Gerade in Entwicklungsländern, in denen der durchschnittliche Lebensstandard oft nicht oder nur wenig vom Existenzminimum entfernt ist, spielen absolute Ansätze daher auch gegenwärtig eine besondere Rolle.⁴ Dagegen befindet sich die Anwendung einer absoluten Armutsdefinition in den hoch entwickelten und reichen Industrieländern Europas weitgehend auf dem Rückzug.⁵

4 So ist die Definition der Weltbank von Armut als der Verfügbarkeit von weniger als 1 US-\$ Einkommen täglich bei der Untersuchung der ärmsten Länder der Welt gängig. Diese Definition hat unter der Bedingung, dass wachsender gesellschaftlicher Wohlstand zumindest teilweise auch die ärmeren Schichten erreicht, zur Folge, dass im Laufe der Zeit absolute Armut geringer, ja (sehr) langfristig sogar gegen Null tendieren wird.

5 So stellte Korpi bereits 1992 (S. 303) fest: „Die Geschichte der Armutsforschung lässt sich als stetiger Rückzug von absoluten und stetiges Vordringen von relativen Armutsdefinitionen beschreiben.“

Dieser Trend gilt zum einen als Ausdruck einer EU-weiten gesellschaftspolitischen Werthaltung,⁶ die Zimmermann (1998, S. 34) wie folgt fasst: „Armut ist für diese Gesellschaft in der Regel keine Frage des physischen Überlebens, sondern eine Frage des menschenwürdigen Lebens.“⁷

Er ist zum anderen aber auch die Folge einer herrschenden Auffassung innerhalb der Armutsforschung, die lautet: Die Verwendung absoluter Armutsmaße unter den Rahmenbedingungen moderner Wohlfahrtsstaaten sei weder möglich noch sinnvoll, weil sich die Reproduktionsstandards für die Befriedigung der Grundbedarfe Nahrung, Bekleidung, Wohnen und Bildung seit Beginn des 20. Jahrhunderts so dramatisch gewandelt haben.⁸

Problematisch im Hinblick auf absolute Armutsdefinitionen erscheint es, dass der ernährungsphysiologische Mindestbedarf je nach Geschlecht, Alter, körperlicher Konstitution, Tätigkeit, äußeren (zum Beispiel klimatischen) Bedingungen differiert und sich auch im Zeitablauf ändern kann. Darüber hinaus mag er durchaus von gesellschaftlichen Sitten und Gebräuchen sowie von subjektiven Gewohnheiten beeinflusst sein. Folglich lässt sich mit Blick auf die Operationalisierungsmöglichkeit kein allgemein gültiges Existenzminimum bestimmen. Aber nicht nur über den ernährungsphysiologischen Mindestbedarf eines Menschen herrscht Uneinigkeit. Ähnliches kann für die Bereiche Bekleidung und Unterkunft vorgebracht werden. Dies macht die Zusammenstellung eines Warenkorbbes sehr viel schwieriger, als es auf den ersten Blick den Anschein hat.

Zudem stellt sich die Frage, ob die Betroffenen in der Lage sind, sich mit dem errechneten Budget in Höhe des absoluten Existenzminimums tatsächlich ausreichend zu versorgen. Eine relativ simple Lösung hierfür, wie etwa eine Art prozentualer Zuschlag bei ineffizienter Haushaltsführung, findet sich zwar in der Literatur,⁹ ist aber vor dem Hintergrund der breiten Streuung der Fähigkeiten und Möglichkeiten der Haushalte in diesem Bereich nur äußerst schwierig zu operationalisieren.

Einwände gegen den völligen Verzicht auf die Verwendung absoluter Armutsmaße im Kontext westlicher Wohlfahrtsstaaten lassen sich in der deutschen Literatur kaum ausmachen. Krause (1992, S. 3) immerhin moniert das Fehlen einer absoluten Armutsdimension

6 So definiert denn auch der Rat der Europäischen Gemeinschaften Einzelpersonen, Familien und Personengruppen als arm, wenn sie „über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist“, (Europäische Gemeinschaften 1985, S. 24).

7 Krämer (2000, S. 28) erklärt diesen Trend folgendermaßen: Armut wurde bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts etwa in der Regel als „absolut“, das heißt als existenzielle Bedrohung angesehen, vermutlich auch deshalb, „... weil dieses ökonomische Existenzminimum mit dem später gern verwendeten ‚sozialen‘ Existenzminimum von der Hälfte des Durchschnittseinkommens fast zusammenfiel.“ Mit dem wachsendem Wohlstand – in den westlichen Industrieländern vor allem – klappte indes zwischen absolutem und relativem Existenzminimum zunehmend eine Lücke.

8 Vgl. Piachaud (1992), S. 64. Illustrativ hierfür ist es auch, dass bei der Befragung im Rahmen der Konzept- und Umsetzungsstudie zur Vorbereitung des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung absolute Armutsmaße eine nur sehr geringe Zustimmung (3 Prozent) erhielten und mit 86 Prozent eine weit überdurchschnittliche Ablehnungsquote aufwiesen. Vgl. BMA (1999b), S. 39.

9 Vgl. z.B. Sauter/Serries (1993), S. 58.

mit Rekurs auf das historische Argument von Adam Smith (1974, S. 747) zur Bedeutung des Leinenhemdes für die Selbstachtung des Tagelöhners. Dadurch – so Voges et al. (2001, S. 13 f.) – wird klar, „... dass es sich bei bestimmten Gütern zwar nicht um ein lebensnotwendiges Gut handelt, aber auf Grund der gesellschaftlichen Wertvorstellungen um eine *absolute* Bedingung, um sich seiner selbst nicht schämen zu müssen.“ Insofern gibt es also im Rahmen des jeweiligen sozio-kulturellen Existenzminimums spezifische Güter oder Dienstleistungen, die nicht nur anteilig konsumiert werden können, sondern im vollen Umfang zur Verfügung stehen müssen.

Im Hinblick auf eine Weiterentwicklung dieser Konzeption wäre deshalb zu prüfen, ob „absolute“ Armut statt im Sinne „primärer“ Armut eher als das Vorliegen einer „absoluten Bedingung“ aufzufassen wäre.

(c) Sozio-kulturelles Existenzminimum

In der Praxis der modernen Armutsforschung wie in der Sozialpolitik zeichnete sich bereits sehr früh eine Anreicherung absoluter Armutsdefinitionen und -konzepte mit relativen Eigenschaften ab, nämlich sobald bei der Definition von lebenswichtigen Bedürfnissen die rein biologischen Erfordernisse zum Lebensunterhalt überschritten wurden. Die Grenze in Richtung eines *relativen* Mindestlebensstandards war und ist also stets fließend.¹⁰

Die Vorstellung eines *sozio-kulturellen Existenzminimums* ist eine solche Definition, die über die Deckung des privaten Mindestbedarfs an Ernährung, Unterkunft, Bekleidung hinausgeht. Sie schließt ebenso die Inanspruchnahme lebenswichtiger Dienste ein: die Bereitstellung von sanitären Einrichtungen, Transportmitteln, Gesundheits- und Bildungseinrichtungen. Schließlich gehört zum sozialen Existenzminimum auch die Realisierung qualitativer Bedürfnisse, wie eine gesunde, humane und befriedigende Umwelt sowie die Beteiligung an Entscheidungen, die das persönliche und soziale Leben, den Lebensunterhalt und die individuellen Freiheiten betreffen. Das sozio-kulturelle Existenzminimum nimmt nicht nur die physische Existenz zum Bezugspunkt, sondern auch den Ausschluss von der Teilhabe am gesellschaftlich üblichen Leben. Das Verständnis von den menschlichen Grundbedürfnissen hat sich mithin auf die Ebene der sozialen Bedürfnisse ausgedehnt.¹¹ Diese Tendenz findet gegenwärtig ihren Ausdruck im Begriff *soziale Ausgrenzung* (engl.: social exclusion).¹²

¹⁰ Vgl. Eggen (2000), S. 18.

¹¹ Vgl. Scheurle (1991), S. 7.

¹² Zur Genese und zu den europapolitischen Hintergründen dieses terminologischen Wandels vgl. ausführlich Room (1998) und Böhnke (2002). Zu seiner Operationalisierung sowie zu empirischen Ergebnissen für Deutschland vgl. Böhnke (2001).

(d) Sozio-kulturelles Existenzminimum versus Sozialhilfeschwelle

Die zunehmende Orientierung des gesellschaftlich akzeptablen Existenzminimums am wachsenden gesellschaftlichen Wohlstand zeigt sich auch in der deutschen Sozialhilfe und deren diversen Reformen seit 1961, die sich mit Krämer (2000, S. 60) als Abwendung vom „Bedarfsdeckungsprinzip“ und als Hinwendung „zu einem ... vom Bedarf abgekoppelten 'Bürgergeld'“ interpretieren lassen.¹³ Als „absolute“ Armutsgrenze diene hierbei bis 1990 der in Geld ausgedrückte Wert eines Warenkorbs an „lebensnotwendigen“ Gütern und Dienstleistungen,¹⁴ deren Definition und Zusammenstellung im Laufe der Zeit allerdings durchaus variierte. Zudem wurde der monetäre Wert in der Regel den sich verändernden Lebenshaltungskosten angepasst, um den realen Wert des Warenkorbs zu erhalten. Inzwischen ist der Sozialhilfe-Regelsatz durch das so genannte „Statistik-Modell“ an die Konsumgewohnheiten bzw. -ausgaben der Haushalte in den unteren Einkommensklassen gebunden.¹⁵

Als Indikator des sozio-kulturellen Existenzminimums erscheint die Sozialhilfeschwelle jedoch aufgrund folgender Probleme ungeeignet:

- Insofern die Gesetzgebung die Höhe der Sozialhilfeschwelle vor dem Hintergrund des Budgets der öffentlichen Haushalte festlegt, orientiert sich eine derartige administrativ verfügte Armutsschwelle nicht notwendigerweise ausschließlich am Bedarf der Armen. Ein Vergleich der Haushaltseinkommen mit den Mindestbedarfen des Bundessozialhilfegesetzes kann deshalb zu Fehlschlüssen führen, wenn letztere nicht mehr an die tatsächlichen Bedürfnisse angepasst wurden und zunehmend ein Ergebnis finanzpolitischer Erwägungen sind.¹⁶ Die Gleichsetzung eines politisch vorgegebenen Mindesteinkommens mit einer Armutsschwelle greift daher leicht zu kurz.¹⁷

13 Der Grundgedanke des sozialen Existenzminimums findet sich im aktuellen Sozialgesetzbuch der Bundesrepublik Deutschland als Mindeststandard für ein „menschenwürdiges Dasein“ (§ 9 SGB I) wieder. Über die reine Wahrung der physischen Existenz hinaus wird das Recht auf eine Befriedigung „persönlicher Bedürfnisse“ im vertretbaren Umfang zugestanden. Hierzu gehören die „Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben.“ So gesehen stellt die Sozialhilfeschwelle eine politisch-normative Variante einer sozio-kulturellen Armutsschwelle dar.

14 Diese Verfahrensweise geht auf den „Pionier“ der modernen Armutsforschung, Benjamin S. Rowntree (1901), zurück, der ausgehend vom erforderlichen Minimum an täglicher Kalorienzufuhr für Menschen unterschiedlichen Alters und Geschlechts über weitere Zwischenschritte ein wöchentliches ökonomisches Existenzminimum berechnete. Vgl. Krämer (2000), S. 27.

15 In der Regel wird die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) als Sozialhilfebezug erfasst. Die HLU bezieht sich auf den politisch bewilligten Mindestbedarf von Personen und deren Regelsätze werden über den Warenkorb bzw. über die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) bestimmt. Vgl. ausführlich Kohl (1992), S. 278 und Krämer (2000), S. 60.

16 Vgl. auch Andreß (1999), S. 136 ff.

17 Dies wird um so deutlicher, wenn man bedenkt, dass bei diesem Konzept Armut in der betrachteten Gesellschaft gleichsam auszuschließen wäre (außer beim Verzicht der potenziellen Empfänger), weil Sozialhilfe beim Erreichen der Schwelle gewährt wird. Armut wäre nur als „bekämpfte Armut“ ausweisbar. Diese Unterscheidung von Armut geht davon aus, dass, wer Transferleistungen bezieht, seine Armut „bekämpft“, wer diese Leistung trotz Rechtsanspruchs – beispielsweise aus Scham oder Unkenntnis – nicht bezieht, seine Armut „verdeckt“. Vgl. Eggen (2000), S. 18 f.

- Ein weiteres Problem der Gleichsetzung von Sozialhilfeschwelle und Armutsgrenze taucht bei internationalen Vergleichen auf. Da sich die Leistungssysteme zwischen den Staaten erheblich unterscheiden, wäre ein Rückgriff auf diese Definition hier wenig aussagefähig. Ohnehin können nur Gesellschaften untersucht werden, in denen es solche institutionalisierten Leistungen überhaupt gibt.
- Zudem ist davon auszugehen, dass im Bereich der Sozialhilfe – auch unter Berücksichtigung des Sozialhilfemissbrauchs – die Zahl der Berechtigten die Zahl der Empfänger deutlich überschreitet. Dies liegt zum einen an der *Dunkelziffer* und zum anderen an den *Antwortverweigerungen*.¹⁸ Schätzungen zufolge machen je nach sozialer Gruppe 50% bis 100% der Sozialhilfeberechtigten von ihrem Rechtsanspruch aus verschiedenen Gründen keinen Gebrauch. Die Größe der armen Teilpopulation würde daher unterschätzt.¹⁹ In umgekehrter Richtung wiederum werden die Ergebnisse verzerrt, wenn einzelne Empfänger/innen Sozialhilfe missbräuchlich beziehen.
- Eine weitere Problematik des Ansatzes wird deutlich, sobald sich die Höhe der Sozialhilfeschwelle ändert. Eine großzügigere Sozialpolitik würde rein statistisch die Zahl der Armen erhöhen, wohingegen eine Abschaffung der Sozialhilfe gleichsam die Armut mit „verschwinden“ ließe.

Dieses kritische Argument kann sich allerdings auch in sein Gegenteil verkehren, wenn man die Anhebung oder Absenkung der Sozialhilfessätze in einer demokratischen Verfassung als Ausdruck eines gesellschaftlichen Wandels hinsichtlich der Wahrnehmung und Beurteilung von Bedürfnissen ansieht. Damit weist der Ansatz eine, auf den ersten Blick nicht erkennbare, demokratische Komponente auf. Diese beinhaltet, den Sozialhilfebezug im Rahmen eines umfassenden Konzepts der Armutsbestimmung zu berücksichtigen, ohne jedoch die Argumente gegen die Gleichsetzung von Sozialhilfebezug und Armut entkräften zu können. Schließlich lässt sich mangelnde Eignung auch nicht durch den geringen definitorischen Aufwand und die vergleichsweise gute Datenlage im Bereich der Sozialhilfe kompensieren.

18 Sozialwissenschaftliche Umfragen zum Sozialhilfebezug bzw. zum Bezug von Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfe sind meist nicht verlässlich, da viele Personen diese Angaben verweigern bzw. verschweigen.

19 Um diese beiden zuletzt genannten Probleme zu umgehen, muss die Zahl der Sozialhilfeberechtigten anhand der vorliegenden Daten ermittelt werden. Dazu wird die Sozialhilfeschwelle berechnet und der Kreis der Sozialhilfeberechtigten geschätzt. Da der Sozialhilfebezug eine sehr individualisierte Leistung ist, kann die so ermittelte Zahl sich im Einzelfall erheblich von der tatsächlichen Handhabung durch das Sozialamt unterscheiden. Insbesondere einige Beihilfen und der Mehrbedarf können an den Daten nicht exakt nachgerechnet werden. Auch gibt es eine Reihe weiterer Unschärfen, wie die Ermittlung der Wohn- und Heizkosten sowie die Gleichsetzung von *Bedarfsgemeinschaften* und *Haushalten*. Vgl. Klocke (2000).

(e) Relative Einkommensarmutsmaße – Armut als spezifisches Verteilungsergebnis

Relative Armut wird in der empirischen Armutsforschung auf vielfältige Weise operationalisiert. Hauptsächlich geschieht dies über das Einkommen (*relative Einkommensarmut*). Dadurch wird versucht, das sozio-ökonomische Existenzminimum „nachzubilden“. Nach Einschätzung von Klocke (2000, S. 313) resultiert die Vorrangstellung dieses Maßes in der empirischen Armutsforschung indes weniger aus „... wissenschaftlicher oder methodologischer Überzeugung, als aus pragmatischer Einübung. Die Berechnung von Einkommensquoten ist vergleichsweise gut dokumentiert und kann insbesondere an vielen Datensätzen sekundär-analytisch nachgebildet werden.“

Das von Achinger, Archinel und Bangert vor knapp 50 Jahren entwickelte Konzept der relativen Einkommensarmut²⁰ beruht auf der Annahme, dass die Höhe des Einkommens als zentraler Indikator für den Lebensstandard oder die Lebensqualität gelten kann. Viele Untersuchungen belegten seither denn auch einen Zusammenhang zwischen monetärer Einkommensarmut und anderen Lagen der Unterversorgung.²¹ Die Konzeption lässt sich zudem dahingehend erweitern, dass man neben dem Einkommen zusätzlich liquidierbare Forderungen einbezieht, etwa in Form von Vermögenswerten oder Rechtsansprüchen auf Transferleistungen etc.²²

Der Begriff der „relativen Einkommensarmut“ stellt die Beziehung zwischen der individuellen Einkommenshöhe und der gesamtgesellschaftlichen Wohlstandsverteilung her. Er bezeichnet das Unterschreiten bestimmter Einkommensanteile in der gesamtgesellschaftlichen Einkommensverteilung. Relative Armut bezieht sich damit auf Ungleichheitsmaße, die Auskunft geben über den unteren Bereich der Einkommensverteilung in Beziehung zur Restverteilung, zur Gesamtverteilung oder zum Wohlstand forschungsrelevanter gesellschaftlicher Bezugsgruppen. Ihre Anwendung ist, so Zimmermann (1993, S. 201), nur dann sinnvoll, „... wenn das durchschnittliche Wohlstandsniveau der Gesellschaft wesentlich über dem ... physischen Existenzminimum liegt.“

Zwei hinsichtlich ihrer statistischen Systematik unterschiedliche Ansätze zur Operationalisierung sind dabei zu nennen. Im ersten Fall wird betrachtet, wie sich ein unteres Quantil, beispielsweise das untere Dezil (Zehntel) einer Einkommensverteilung abgrenzen lässt. Die Schwelle zur Armut läge also bei dem Einkommensbetrag, der von den ärmsten zehn Prozent der Population gerade erreicht würde. Dabei ist die Größe des Quantils offensichtlich völlig willkürlich, das heißt es gibt keinerlei theoretisches Argument, warum man statt der unteren zehn Prozent nicht die unteren elf Prozent betrachten sollte. Problematisch ist diese Definition, da hiernach Armut immer im gleichen Maße bestünde und praktisch nicht zu beseitigen wäre.

20 Vgl. Schäuble (1984), S. 216.

21 Vgl. Hauser/Cremer-Schäfer/Nouvertné (1981), S. 25.

22 Vgl. hierzu beispielsweise den Beitrag von Schlomann (1990) über „Vermögen und Schulden der Armen“ und die Caritas-Armutsuntersuchung von Hauser/Hübinger (1993). Andreß (1999, S. 76) verweist in diesem Zusammenhang auf ein weiter gehendes, sehr ambitioniertes Konzept zur Messung der „Einkommenskapazität“ von Garfinkel et al. (1977) sowie auf die Einkommensanalysen mit Daten des westdeutschen SOEP durch Bird (1991).

Fehlende theoretische Fundierung ist auch der Hauptkritikpunkt am wohl populärsten relativen Maß, das einen Anteil vom Mittelwert – in der Regel 50 Prozent – als Armutsmaß ansetzt. V. R. Fuchs, der dieses Maß 1967 einführte, räumt freimütig ein: „I propose that we define as poor any family whose income is less than one-half the median family income ... no special claim is made for the precise figure of one-half.“

In Deutschland und in Europa ist dieser Ansatz derzeit sehr verbreitet. Oft verwendet man neben der 50%-Grenze eines so genannten *durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens*, das man mit Hilfe unterschiedlicher Äquivalenzskalen²³ berechnet, auch eine 40%-Schwelle (strenge Einkommensarmut) sowie eine 60%-Schwelle (Niedrigeinkommen), um die Veränderungen im unteren Teil der Einkommensverteilung transparenter zu machen.

Die weitere Kritik an dieser Form der Operationalisierung lässt sich wie folgt zusammenfassen:²⁴

- Unregelmäßig anfallende aber wesentliche Haushaltseinkünfte (wie Erbschaft oder Zinseinkünfte aus Vermögen) bleiben aufgrund der schwierigen Datenlage sehr oft unberücksichtigt.
- Die realen Haushaltsbelastungen infolge von Schulden, Kreditraten, Pflegefällen und Ähnliches lassen sich anhand der Einkünfte nicht ermessen.
- Es können keine Aussagen über die Aufteilung der Ressourcen innerhalb der Haushalte/zwischen den Haushaltsmitgliedern getroffen werden.
- Die tatsächliche Verwendung der finanziellen Ressourcen bleibt im Dunkeln.

Darüber hinaus gibt es auch eine Statistik-immanente Kritik, die sich an der Wahl des verwendeten Mittelwerts (Modus,²⁵ Median²⁶ oder arithmetisches Mittel) der gewählten Armutsgrenze oder der Äquivalenzskala entzündet.²⁷

Als grundsätzlicher Kritikpunkt an beiden Maßen (Quantile und Mittelwerte) der relativen Einkommensarmut lässt sich anführen, dass sie auf eine gleichmäßige Zunahme des Wohlstandes einer Gesellschaft nicht reagieren. Würden etwa alle Mitglieder der Gesellschaft ihre Einkommenslage proportional verbessern oder verschlechtern, bliebe der Anteil der Einkommensarmen davon unberührt. Einkommensarmut im beschriebenen Sinne würde solange existieren, wie die Einkommensverteilung eine merkliche Variation aufweist.

23 Häufigste Verwendung finden die OECD- und die BSHG-Skala. Vgl. Klocke (2000), Andreß (1999) und Semrau/Stubig (1999).

24 Vgl. ausführlich Böhnke/Delhey (1999a, S. 8).

25 Der Modus bezeichnet den am häufigsten vorkommenden, den am dichtesten besetzten Merkmalswert, in diesem Fall Einkommenswert. Es ist das Einkommen in der Einkommensverteilung, an dem die Häufigkeitsdichte ihr Maximum erreicht.

26 Der Median ist jener Wert, der in einer nach der Größe geordneten Reihe von Einzelwerten in der Mitte liegt.

27 Semrau/Stubig (1999) beispielsweise zeigen, dass über die gesamte Bandbreite der Armutsgrenzen hinweg die Anzahl der einkommensarmen Fälle je nach verwendeter Äquivalenzskala auf mehr als das 20- bis auf das 35-fache ansteigt.

Zudem sagen diese Maße mehr über die Einkommensverteilung aus, als über die Einkommensressourcen, die zur Befriedigung der notwendigen Bedürfnisse erforderlich sind.

Nicht zuletzt vernachlässigen solche Disparitätsmaße die faktischen Konsequenzen eines Unterschreitens: So ist selbst bei „strenger“ Armut (an der 40%-Grenze) völlig offen, ob diese etwa die Deckung des physischen Existenzminimums in Frage stellt oder nicht.

Relative Einkommensarmutsmaße sind besonders hilfreich, wenn sich gesellschaftlicher Wandel sehr rasch vollzieht und eine Entkoppelung wirtschaftlich Schwacher von der allgemeinen Zunahme der Verwirklichungschancen im Wohlstandswachstum verhindert werden soll. Zugleich sind relative Ansätze erforderlich, um eine faktische Ausgrenzung wirtschaftlich Schwacher im Rahmen allgemein stark zunehmender Einkommen zu verhindern.

Allerdings muss mit Hauser/Hübinger (1993, S. 72) einschränkend darauf verwiesen werden, dass relative Einkommensarmutsmaße zur Identifikation und Erfassung besonderer Problemgruppen in Armut wie zum Beispiel Drogen- und Alkoholabhängigen, Behinderten und Obdachlosen nicht ausreichen. Sie richten ihren Fokus vielmehr auf ein Armutssegment ohne wesentliche zusätzlichen Probleme, auf die armen „Normalpersonen“.

2.1.3 Objektive versus subjektive Armutsmaße

(a) Begriffsabgrenzungen

Mit Recht weist Piachaud (1992, S. 65 f.) darauf hin, dass mit der Frage nach der Objektivität von Armutsstandards Grundfragen der Sozialwissenschaft tangiert würden. Denn im Gegensatz zu natürlichen Phänomenen (wie dem Licht beispielsweise) ist Armut ein gesellschaftliches Phänomen und damit untrennbar mit Werturteilen verbunden. Ausschlaggebend für die Unterscheidung zwischen *objektiven* und *subjektiven* Ansätzen der Armutsmessung ist insofern nur die Frage, wer die Bewertung der Grundgüterausrüstung, Transformationsmöglichkeiten und Ergebnisse vornehmen soll: (Sozial-)Wissenschaftler anhand möglichst objektiver Kriterien (*objektive* Ansätze) oder die Bevölkerung bzw. die betreffenden Personen selbst nach ihren eigenen subjektiven Werturteilen (*subjektive* oder konsensuelle Ansätze).²⁸

(b) Objektive Ansätze

Vielfach werden noch absolute Armutsdefinitionen, insbesondere des physischen Existenzminimums, auch als *objektive* Grenzen der Armut bezeichnet. Scheurle (1991, S. 6) konnte indes zeigen, dass durch den Parameter „angestrebte Lebenserwartung“ auch die Bestim-

28 Zur Genese der Debatte zwischen „objektiven“ und „subjektiven“ Ansätzen im Kontext der Sozialindikatoren-Forschung vgl. Veenhoven (2001), S. 329.

mung eines „objektiven“ ernährungsphysiologischen Mindestbedarfs „nur unter Berücksichtigung der natürlichen, gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen und unter Einbeziehung subjektiver Wertungen approximativ“ zu ermitteln sei.

Dem Anspruch auf Objektivität können die quasi-offiziellen sozio-kulturellen bzw. konventionellen Existenzminima in Form von Mindestwarenkörben noch weniger entsprechen, auch wenn sie wie in den USA auf ernährungsphysiologischen Standards beruhen. Laut Zimmermann (1993, S. 200) spiegeln Mindeststandards nur wider, was Experten für ein menschenwürdiges Dasein subjektiv als notwendig erachten.

Gleiches gilt auch für relative Armutsdefinitionen, wie der relativen Einkommensarmut beispielsweise: Die Entscheidung, eine Armutsgrenze anhand von statistischen Kriterien festzulegen (seien es nun Quantile oder ein bestimmter prozentualer Abstand vom Mittelwert der Einkommensverteilung), ist ebenfalls von subjektiven Expertenurteilen abhängig und somit in hohem Maße angreifbar.

Und da sich schließlich auch für Deprivationsmaße keine Armutsgrenze ohne normative Entscheidungen bestimmen lässt, bietet sich laut Andreß/Lipsmeier (2000, S. 42) als Ausweg aus diesem Dilemma nur an, „... möglichst viele verfügbare Informationen über die Lebensumstände als Außenkriterien zur Absicherung heranzuziehen.“ Denn ließe sich – so ihre Begründung – empirisch nachweisen, dass für einen erheblichen Teil der nach einem bestimmten Schwellenwert „Armen“ auch deutliche Einschränkungen in der Lebensweise bestehen, so sei es auch viel leichter, einen solchen Grenzwert als Indikator für Armut zu rechtfertigen.

Der von Andreß/Lipsmeier (2000) formulierte „Ausweg“ findet in der empirischen Armutsforschung seinen Ausdruck vor allem in Form von multidimensionalen Konzepten der Armutsmessung wie dem Lebenslagen- oder dem relativen Deprivationsansatz. In diesen Ansätzen wird wiederum zwischen „objektiven“ und „subjektiven“ (Indikatoren für) Problem- bzw. Lebenslagen unterschieden. „Objektive“ Dimensionen sind bislang in der Regel Einkommen, Erwerbsarbeit, Bildung, Wohnen und Gesundheit, während als jeweiliger „objektiver“ Indikator das verfügbare Haushaltseinkommen, Art und Umfang der Tätigkeit, die berufliche Ausbildung, die Wohnungsgröße, -ausstattung und -belegung sowie der Gesundheitszustand bzw. der Zugang zur Gesundheitsversorgung fungieren.²⁹ Voges et al. (2001, S. 33 ff.) halten es jedoch – nicht zuletzt in Anlehnung an die Theorie der Wohlfahrtsproduktion und an die Praxis der Sozialberichterstattung³⁰ – für erforderlich, für eine differenzierte Armuts- und Reichtumsberichterstattung weitere „objektive“ Dimensionen der Lebenslage zu berücksichtigen: neben Einkommen auch das Vermögen, neben Gesundheit auch die Ernährung, neben der Erwerbstätigkeit auch die Zugehörigkeit zu sozialen Netzwerken.³¹

29 Vgl. Hanesch et al. (1994), S. 128. Schott-Winterer (1990) verwendet anstatt der *Erwerbsarbeit* „objektive“ Variable *Sozialbeziehungen*.

30 Vgl. hierzu ausführlich Zapf (1994) sowie Zapf/Schupp/Habich (1996).

31 Habich (1996), S. 51, legt insgesamt 18 Indikatoren zur Messung der „objektiven“ Lebensbedingungen vor. Allerdings bleibt der objektive Wohlfahrtsindikator „Haushaltseinkommen“ als Resultat des Wohlfahrtsproduktionsprozesses hierbei außen vor.

(c) Subjektive Ansätze

Subjektive Ansätze in der modernen Begriffsbildung von Armut gehen auf Georg Simmel zurück, der bereits 1908 im Rahmen seiner Soziologie bemerkte: „Arm ist derjenige, dessen Mittel zu seinen Zwecken nicht ausreichen“, (S. 369). Dieser am weitestgehende individualistische Armutsbegriff wurde von Schäuble (1984, S. 89) als „Anspruchsarmut“, die tendenziell zu subjektiver Unzufriedenheit führt,³² und von Strang (1974, S. 38) als „sekundäre Armut“, als „Form der Bewusstseinsarmut“, bezeichnet. In die moderne empirische Armutsforschung gingen subjektive Ansätze vor allem im Kontext des relativen Deprivationskonzepts von Townsend sowie des Lebenslagenansatzes von Neurath, Grelling, Weisser und Nahnsen ein,³³ die sich zudem durch Multidimensionalität auszeichnen.³⁴

Subjektive Ansätze sind für die Armutsmessung im Lebenslagen-Kontext deshalb von Bedeutung, weil – wie auch die Lebensqualitätforschung (zum Beispiel Zapf 1984) gezeigt hat – der Zusammenhang zwischen objektiven (zum Beispiel Sozialstatus) und subjektiven Variablen (Lebenszufriedenheit) geringer zu sein scheint, „... als unter der Annahme rationalen Handelns eigentlich zu erwarten ist“ (Voges et al., 2001, S. 25). Und für Scheurle (1991, S. 21) ist „subjektive Zufriedenheit einer Person wesentlich für deren Selbstachtung und damit z.B. für deren multiple Deprivation (...)“.

Bezüglich der Einschätzungsunterschiede und Entscheidungsprobleme bei der Bestimmung des *notwendigen Lebensstandards* mit Hilfe subjektiver Methoden kommt eine Untersuchung von Lipsmeier (1999) zu folgenden Schlussfolgerungen (S. 298 f.):

- Es gibt einen faktischen Konsens über die Zugehörigkeit eines Kerns von Lebensstandardmerkmalen zu einer für Deutschland – als Minimum – akzeptablen Lebensweise.
- Aus dem Antwortverhalten der Befragten wird deutlich, dass mit der von ihm gewählten Fragestellung im Wesentlichen normative Urteile über den notwendigen Lebensstandard erhoben wurden.
- Es zeigten sich kaum wesentliche Unterschiede in den Bewertungen verschiedener Teilgruppen.
- Es machte empirisch keinen nennenswerten Unterschied, ob bei der Konstruktion aggregierter Deprivationsmaße untergruppenspezifische Bewertungen herangezogen wurden oder nicht.

32 „Arm ist danach jener, dessen verfügbare Mittel für seine Zwecke nicht ausreichen, so dass eine mit zunehmender Differenz ... ansteigende subjektive Unzufriedenheit entsteht.“ Zitiert nach Zimmermann (1993), S. 203.

33 Zur Genese dieses Ansatzes und seiner weiteren Entwicklung vgl. ausführlich Voges et al. (2001), S. 16 ff.

34 Vgl. Hauser/Neumann (1992, S. 246).

Insgesamt werden den Armutsforschern, so Lipsmeier (1999, S. 299), damit allerdings keineswegs sämtliche normativen Entscheidungen abgenommen. Weiterhin erhalten bleiben die Festlegung einer Grenze zwischen einem *minimal notwendigen* und einem *notwendigen* Lebensstandard sowie die Bestimmung von *Schwellenwerten* für Deprivationsindizes, die den Beginn von gesellschaftlicher *Exklusion* (Ausschließung) bzw. *Armut* markieren.³⁵

2.1.4 Direkte versus indirekte Armutsindikatoren

(a) Begriffsabgrenzung

Armutsdefinitionen, die auf Ressourcen oder Bedarfsdeckung abstellen, lassen sich in Anlehnung an die Wohlfahrtskonzeption von Ringen (1988) auch als direkte oder indirekte Armutsindikatoren interpretieren.³⁶

Mit dieser Unterscheidung sind zugleich unterschiedliche Wohlfahrtskonzeptionen und unterschiedliche Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit verbunden: Lässt sich eine mangelnde Ressourcenausstattung (indirekter Armutsindikator) sozialpolitisch in der Regel – und vergleichsweise „einfach“³⁷ – durch Sozialleistungen in Form von Geld kompensieren, reichen monetäre Sozialleistungen zum Ausgleich von Unterversorgungslagen infolge mangelnder Bedarfsdeckung (direkter Armutsindikator) nicht aus. Obwohl sie sehr viel deutlicher Aufschluss über die tatsächliche Lebenslage der Individuen geben, werden direkte Armutsindikatoren in der empirischen Armutsforschung in der Bundesrepublik (und anderswo) erstaunlich selten und eher ergänzend verwendet. Andreß (1999, S. 74) vermutet, dass hierfür vor allem die gängige Praxis der sozialpolitischen Maßnahmen zur Armutsvermeidung verantwortlich ist, die in der Regel an der Einkommensposition der Betroffenen ansetzen.

(b) Vorzüge und Nachteile indirekter Armutsindikatoren: Ressourcen

Der am häufigsten verwendete Ressourcenindikator ist das verfügbare Haushaltseinkommen, vornehmlich deshalb, weil entsprechende Daten der amtlichen Statistik in ausreichen-

35 Diese Einschätzung teilen auch Böhnke/Delhey (1999a, S. 9 f.): „Mit der Konstruktion von Indizes und der Entscheidung über Grenzwerte verbleibt das Urteil über das, was als Unterversorgung gilt, selbstredend bei den Forschenden. Ebenfalls von Kontroversen geprägt ist die Diskussion um einen Schwellenwert, der Deprivation in Armut umschlagen lässt. Um Aussagen über Armut machen zu können, ist also eine Anlehnung an andere vermeintlich validere Indikatoren für die Ungleichverteilung von Lebenschancen von Nöten. Auch hier eröffnet sich ein weites Feld der Spekulationen über die Aussagekraft von Einkommensgrenzen, subjektiver Bewertung der Individuen über ihren gesellschaftlichen Status und unzureichenden Lebensstandard.“

36 Vgl. hierzu ausführlich Andreß (1999), S. 73 ff.

37 Einkommenstransfers eröffnen den Empfängern zunächst nur die gleichen Minimalchancen. Ob die Transferleistungsempfänger das Geld „richtig“ oder „falsch“ verwenden, liegt in deren eigener Verantwortung und ist nicht Sache der Sozialpolitik.

der sozialer Differenzierung vorhanden sind. Daten über andere wichtige Ressourcen, wie zum Beispiel über Qualifikation, sind zwar zuverlässiger zu erheben als Einkommensdaten, aber schwierig in der Anwendung.

Ein zentrales Problem bei der Anwendung von einkommensbasierten Armutsmaßen ist die adäquate Berücksichtigung des Haushaltskontextes, „... also die Frage, ob und wie die Einkommen der Haushaltsmitglieder kombiniert und zur Bedarfsdeckung der einzelnen Personen genutzt werden“ (Andreß, 1999, S. 74 f.), zumal die Grenzen eines Haushalts oft schwer zu fassen sind. Nach Feststellung von Andreß (1999, S. 75) „... gibt es nicht viele empirisch abgesicherte Antworten auf diese Fragen.“ Zwar hat sich in der Praxis der empirischen Armutsforschung als Standard die Verwendung der Haushaltseinkommen als Armutsindikator herausgebildet, aus dem mit Hilfe unterschiedlicher Äquivalenzskalen das so genannte *bedarfsgewichtete* Pro-Kopf-Einkommen errechnet wird. Insbesondere aufgrund der herrschenden Einkommensunterschiede zwischen den Geschlechtern, wird jedoch zunehmend angezweifelt, ob die haushaltsinterne Ressourcenverteilung so adäquat erfasst wird: „Eine Verwendung der Haushalts- statt der Individualeinkommen würde ..., so der Einwand, die Armutsrisiken der Frauen unterschätzen“, (Andreß, 1999, S. 75).

Ein dritter Einwand schließlich sieht im Erwerbseinkommen „... nicht eine Ressource an sich, sondern das Ergebnis des Einsatzes der Ressourcen Arbeitskraft und Zeit. Das Erwerbseinkommen ist also ein Indikator der Humanressourcen und gibt Auskunft über den Teil, der am Markt eine Nachfrage findet. Diese Unterscheidung ist insofern von Bedeutung, als sozialpolitische Interventionen bei Personen, die nicht über die entsprechenden Humanressourcen verfügen (zum Beispiel bei Krankheit und Alter), anders gestaltet werden müssen, als bei Personen, deren vorhandene Humanressourcen am Markt keine Nachfrage finden“, (Andreß, 1999, S. 76).

(c) Vorzüge und Nachteile direkter Armutsindikatoren: Lebensstandard

Direkten Armutsindikatoren liegt eine umgekehrte Betrachtungsweise zugrunde: Im Blickpunkt stehen die Resultate individuellen Verhaltens nach Einsatz der ihnen zugänglichen Ressourcen, also der tatsächlich verfügbare Lebensstandard. Wegweisend hierfür war zum einen die Studie von Townsend (1979), der untersuchte, in welchem Maße unterschiedliche Personengruppen an dem beobachtbaren Lebensstandard der Bevölkerung teilhaben können oder nicht.³⁸ Zum anderen kann das Unterversorgungskonzept, das auf dem Lebenslagenansatz basiert und gegenwärtig vor allem im Sinne von Gerhard Weisser rezipiert wird (siehe 2.1.3.), den direkten Ansätzen zugeordnet werden.

38 Der Ausschluss unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen von Teilen eines allgemein (mehrheitlich) akzeptierten Lebensstandards wird als Deprivation bezeichnet.

Die Attraktivität *deprivationsbasierter* Armutsmaße speist sich vornehmlich aus der *Ganzheitlichkeit* dieses Ansatzes, der damit den bereits genannten Anforderungen von theoretischer Seite entspricht: Im Zentrum der Analyse steht die tatsächliche Lebenssituation der Armen, der „... Armutsbegriff ist dementsprechend multidimensional und in direkter Weise mit den Lebensbedingungen der betroffenen Personen verbunden“, (Andreß, 1999, S. 77).

Mit seiner Multidimensionalität hängen jedoch auch die Probleme dieses Ansatzes zusammen:³⁹

- Welche Dimensionen sind relevant?
- Welche Elemente machen einen angemessenen Lebensstandard aus?
- Welche Lebensstil-Elemente sind von Bedeutung?
- Gehören auch subjektives Wohlbefinden, Teilhabe am sozialen und politischen Leben und Integration ins Erwerbsleben dazu?
- Fasst man Lebensstandard also eher in eine *enge* (Konzentration auf Einkommensverwendung/Konsum)⁴⁰ oder in eine *weite*⁴¹ Definition?

Bei einer *engen* Definition lässt sich laut Andreß (1999, S. 78) nur schwer begründen, warum öffentliche Ressourcen (kommunale Infrastruktur) oder nicht-monetäre Ressourcen (soziale Netzwerke) keine „wichtigen Komponenten des Lebensstandards“ sein sollen. Eine *weite* Definition von Lebensstandard sieht sich hingegen mit der Frage konfrontiert, „ob alle Deprivationerscheinungen notwendigerweise mit Armut verbunden sind.“⁴²

2.1.5 Vergleich verschiedener Armutsmaße und Konsequenzen

Aus der begrenzten Leistungsfähigkeit des vorhandenen Instrumentariums schloss Scheurle (1991, S. 158) folgerichtig, dass eine einigermaßen umfassende und scharfe Erfassung des Phänomens Armut unter anderem die Verwendung mehrerer Armutsmaße erfordere. Die empirische Armutsforschung in Deutschland ist seither dieser Forderung nachgekommen, indem sie

- wie zum Beispiel Andreß (1999), Kölling (1999),⁴³ Semrau/Stubig (1999) und Klocke (2000) die gängigen Armutsmaße einer vergleichenden Analyse unterzogen, oder
- wie zum Beispiel Andreß (1999) und Böhnke/Delhey (1999), zwei oder mehrere Ansätze zu integrierten Messkonzepten zusammenführten.

³⁹ Illustrativ hierfür auch Dietz (1985), S. 44.

⁴⁰ Vgl. z. B. Mack/Lansley (1985), S. 44.

⁴¹ Vgl. Friedrich (1987), S. 868 und Townsend (1987).

⁴² Andreß (1999, S. 78) weist explizit darauf hin, dass für Townsend (1987, S. 130, 140) selbst Deprivation von Armut unterschieden werden muss, denn: „People can experience one or more forms of deprivation without necessarily being poor.“

⁴³ Auf die Berechnung verschiedener Armutsmaße (Engel-Kurven, relative Einkommensarmut und subjektive Einkommensarmut) mit Daten des Europäischen Haushaltspanels durch Kölling (1999) wird an dieser Stelle nicht näher eingegangen.

Klockes Versuch, Einkommens-, Unterversorgungs-, Deprivations- und Sozialhilfekonzep auf der Datenbasis einer repräsentativen Primärerhebung für den Familien- und Sozialbericht der Stadt Gütersloh zu vergleichen, erbrachte unter anderem folgende Befunde:⁴⁴

- Eine Überprüfung der Reliabilität der vier Maße zeigt keine signifikanten Abweichungen. Die Quote der Sozialhilfeberechtigten (8,8%) und die Quote der Deprivation (9,5%) liegen relativ dicht beieinander, ebenso wie die Quoten der Einkommensarmut (13,1%) und der Unterversorgung (14,3%). Damit ist die Unterversorgungsquote um zwei Drittel größer als die Sozialhilfearmut.
- Demgegenüber konstatiert Klocke jedoch eine Reihe von zum Teil gravierenden Unterschieden in den gruppenspezifischen Größenordnungen: So lebten nach dem Unterversorgungskonzept 42% der Menschen in Haushalten mit fünf und mehr Personen in Armut, aber nur 19% nach dem Deprivationskonzept. Ähnlich verhält es sich bei den nicht deutschen Personen oder den Personen mit Hauptschulabschluss.
- Auch wird je nach Messkonzept ein unterschiedliches Ausmaß an Defiziten oder Mangelsituationen identifiziert. Die Verteilungen spiegeln unmittelbar die Konstruktionsprinzipien der vier Armutsmaße wider. Dies führt beispielsweise dazu, dass auch ein relativ hohes Einkommen eine Armutsklassifikation nach dem Messkonzept Deprivationsarmut nicht unbedingt ausschließt.
- Schließlich wurde geprüft, in welchem Umfang die vier Armutsgruppen sich überschneiden, also dieselben Personen als arm identifiziert werden. Etwa mehr als jeder Fünfte ist nach einem der vier Armutskriterien als arm einzustufen. Die größte Übereinstimmung kann zwischen der Gruppe der Einkommens- und der Gruppe der Sozialhilfe-Armen erkannt werden (ca.62%). Die Gruppe der Deprivationsarmen weist demgegenüber die insgesamt geringsten Überschneidungen mit den drei anderen Klassifikationen auf.⁴⁵
- Bei einer Verlängerung der Schnittmengenberechnung zwischen drei oder vier Armutsmaßen, zeigt sich, dass nur knapp 3% aller Personen nach allen vier Kriterien als arm anzusehen sind, aber bis zu rund 22% der Bevölkerung nach dem einen oder anderen Kriterium in Armut leben. Ob hieraus gefolgert werden kann, dass die Armutsmaße zu weit oder zu eng gefasst sind, oder ob nur deutlich wird, dass jeweils verschiedene Aspekte/Dimensionen von Armut gemessen werden, lässt sich nicht abschließend beantworten.⁴⁶

44 Es handelt sich um eine „Replikationsstudie“ auf der Datenbasis von 2.316 Haushalten, die im Frühjahr 1997 in Gütersloh befragt wurden. Die vier verglichenen Messkonzepte wurden „in enger Anlehnung an die Operationalisierung der führenden Vertreter der jeweiligen Konzeption umgesetzt“ (Klocke 2000, S. 314). Die Ergebnisse des Vergleichs finden sich auf den Seiten 320 ff.

45 In Abweichung hierzu stellt Andreß (1999) allerdings größere Überlappungen zwischen der Gruppe der Einkommensarmen und der Gruppe der Deprivationsarmen fest.

46 Die sozialpolitischen Konsequenzen sind laut Klocke aber offenkundig: Nur in jeder achten Armutsklassifikation wird unabhängig von der Messmethode auf jeden Fall richtig klassifiziert. Dieses Ergebnis bewertet er deshalb als „nicht zufriedenstellend“.

Die Vergleichsanalyse von Klocke hat gezeigt, dass je nach gewähltem Weg der Armutsmessung unterschiedliche Akzente gesetzt werden. Die vier von ihm überprüften Ansätze der Armutsmessung sind ungleich sensibel für die Erfassung bestimmter Bevölkerungsgruppen in Armut. Dieses Ergebnis ist nicht unproblematisch, können doch erhebliche sozialpolitische Konsequenzen mit der messspezifischen Identifizierung von Hauptrisikogruppen von Armut einhergehen.⁴⁷

Welche Auswege führen laut Klocke aus diesem Dilemma? Die theoretischen Zugänge werden stets von dem Problem der Operationalisierung und der Schwellensetzung eingeholt. Eine Näherungsstrategie, mittels mehrerer Messkonzepte von Armut eine Größenordnung zu bestimmen, stößt wiederum auf das Problem, dass nur eine Plausibilitätsgröße der Armut genannt werden kann, zumal je nach Konzept unterschiedlich stark besetzte Risikogruppen der Armut identifiziert werden.

Eine Empfehlung in Richtung eines besten Messkonzepts der Armut kann nicht gegeben werden. Klocke ist der Auffassung, solange keine stärker theoretisch fundierter begründete und empirisch operationalisierbare Schwellensetzung der Armut vorliegt, wird der induktive Weg der empirischen Ermittlung der Schwellenwerte die Brücke zwischen einer Soziologie der Armut und den Indikatoren der sozialen Ungleichheit bilden. Seine Zweifel an einer Einigung auf ein richtiges Armutsmaß sind groß, da alle Konzepte verschiedene Aspekte der Armut beleuchten und damit seines Erachtens nur dem Facettenreichtum der Lebenslage Armut entsprechen. Sein Lösungsvorschlag lautet daher: „Allenfalls eine Armutsberechnung analog der Berechnung der Sozialhilfeberechtigten, in der nicht mit den Regelsätzen des Gesetzgebers, sondern mit Bedarfssätzen und Bedarfsgewichten gerechnet wird, die durch ein wissenschaftlich besetztes Gremium anhand beispielsweise der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe kontinuierlich aktualisiert werden, könnte eine Orientierung liefern.“ In gewisser Weise sei die Armutsmessung der US-Regierung daher als Vorbild zu sehen.

Im Sinne eines multidimensionalen Messkonzepts von Armut hat Andreß (1999) in seiner Studie „Leben in Armut“ vier verschiedene Indikatoren verglichen, um unter anderem die Frage zu klären, ob die verwendeten Indikatoren die gleichen Personen als arm klassifizieren. Konkret wurden ein *deprivationsbasiertes* und drei *einkommensbasierte* Armutsmaße miteinander verglichen: *subjektive Deprivationsarmut* sowie *relative, politisch definierte* und *subjektive Einkommensarmut*.

Als erstes stellte auch er erhebliche Unterschiede insbesondere zwischen den einkommens- und den deprivationsbasierten Armutsmaßen fest: Nur etwa die Hälfte der Einkommensarmen hat auch einen unzureichenden Lebensstandard, und umgekehrt haben nicht alle Deprivationsarmen unzureichende Einkommen.

47 An dem Befund von Kohl/Leisering von 1982 in Bezug auf Daten der frühen 1970er Jahre hat sich somit wenig geändert. Sie stellten damals fest, „... je nach Armutsgrenze rücken andere Problemgruppen und evtl. verschiedene Ursachenbündel in den Vordergrund, die unterschiedliche Strategien der Armutsbekämpfung nahelegen.“ (Kohl/Leisering 1982, S. 416).

Als Ausweg aus diesem Dilemma (da es keinen „richtigen“ Armutsindikator gibt) erscheint es Andreß (1999, S. 80) deshalb „... sinnvoll, gleichzeitig unterschiedliche Indikatoren zu verwenden, um so einerseits unterschiedliche Betroffenheiten von Armut zu identifizieren und um andererseits die jeweiligen Ergebnisse wechselseitig kontrollieren zu können.“

In ihrer empirischen Analyse „Lebensstandard und Armut im vereinten Deutschland“ auf der Datenbasis des *Wohlfahrtssurveys 1998* favorisierten Böhnke/Delhey (1999a) ein Messkonzept von Armut, das zwei Ansätze miteinander verbindet: Mit dem Einkommen einerseits und der größtenteils Konsumgüter basierten Lebensstandardmessung andererseits stützten sie sich auf Indikatoren, die sowohl die verfügbaren Ressourcen (indirekte Messung von Armut) als auch auf die Ressourcenverwendung (direkte Messung von Armut) im Blick haben.

Um den Deprivationsgrad in einer einzelnen Maßzahl auszudrücken, verwendeten die Autoren den Proportionalen Deprivations-Index (PDI), in Anlehnung an Halleröd (1995) und an Halleröd/Bradshaw/Holmes (1997). Als einkommensarm definierten die Autoren diejenigen unterhalb der 50%-Schwelle des gesamtdeutschen Durchschnittseinkommens; als depriviert jene im untersten Deprivationsdezil.⁴⁸ Da die effektive Lebenslage von Einkommensarmen nicht zwangsläufig durch Armut geprägt sein muss, prüften sie zunächst mit einer Korrelationsanalyse, inwieweit Einkommensarmut und Deprivation Hand in Hand gehen. Dabei fanden sie heraus, dass beide Formen von Armut nicht deckungsgleich sind, auch wenn die Deprivation zunimmt, je niedriger das Einkommen ist.⁴⁹ Durch die Kombination von Ressourcen- und Deprivationsansatz ließen sich laut Böhnke/Delhey vielmehr vier Lagen unterscheiden:

- Einkommensarmut in Kombination mit gravierender Unterversorgung (in der WZB-Terminologie: „*doppelte Armut*“),
- *Einkommensarmut* heißt geringe finanzielle Ressourcen, aber ein akzeptabler Lebensstandard,
- *Versorgungsarmut* heißt gravierende Unterversorgung, aber ein Einkommen über der Armutsschwelle, und
- *Nichtarmut* heißt, weder nach dem einen noch nach dem anderen Kriterium ist die Lage prekär.

48 Anzumerken ist noch, dass etwas weniger als ein Viertel der Befragten die Angabe des Haushaltseinkommens verweigert hat – ein typisches Problem von Umfragen. Eine Prüfung, ob man eher Hoch- oder Niedrigeinkommen durch die Befragung verliert, hat Folgendes ergeben: Die Befragten, von denen keine Einkommensangabe vorliegt, sind etwas zufriedener mit dem Lebensstandard als die Befragten mit Einkommensangabe; sie sind etwas zufriedener mit dem Leben insgesamt; und sie sehen sich in gleichem Maße in der Lage, kurzfristig über einen Betrag von 3.000 DM für eine unvorhergesehene Notsituation zu verfügen. Dies verweist darauf, dass im Schnitt eher Befragte mit leicht überdurchschnittlichen Haushaltseinkommen die Antwort verweigern.

49 Eine deutliche Unterversorgung beginnt demzufolge in Deutschland bei einem Haushaltseinkommen von etwas 1.260 DM, gravierende Unterversorgung bei 1.000 DM. Im Osten liegt diese letzte Schwelle erheblich niedriger bei 790 DM. Das gesamtdeutsche Durchschnittseinkommen liegt bei 2.440 DM (Nettoäquivalenzeinkommen).

Beide verwendeten Ansätze beleuchten verschiedene Aspekte von Armut, die nicht notwendigerweise deckungsgleich sein müssen. Mit dem PDI, der die Lebensstandarddefinitionen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen ebenso wie den realisierten Lebensstandard berücksichtigt, konnten Böhnke/Delhey zeigen, dass ca. 20% der Bevölkerung als depriviert einzustufen sind, davon etwa 10% als gravierend unterversorgt. Die Schnittmenge der drei identifizierten Armutslagen ist in Ostdeutschland mit 6 % etwas größer als in Westdeutschland und setzt sich auch aus anderen Untersuchungen einschlägig bekannten Personengruppen zusammen, nämlich Arbeitslose, allein Erziehende und Personen ohne Ausbildung. Man könne demnach davon ausgehen, dass es innerhalb der von Armut betroffenen Bevölkerung eine Untergruppe gibt, die sowohl auf der Ressourcen- als auch auf der Versorgungsebene gravierend unterversorgt ist und die keine Möglichkeiten der Kompensation in prekären Lebenssituationen wahrnehmen kann. Weitere Forschung müsste genauer zeigen, welche Merkmale diese doppelt belastete Randgruppe innerhalb der Armutszone überdies charakterisieren und in welcher Form Auf- und Abstieg in die eine oder andere Armutslage oder aus Armut in Nichtarmut vor sich gehen.

Obwohl sie die weiter oben referierte Kritik an den verwendeten Messkonzepten grundsätzlich teilen, sehen sie die Vorteile ihrer kombinierten Vorgehensweise wie folgt:

- Sie nimmt Bezug auf die einkommensbasierte relative Armutsmessung und differenziert diese.
- Sie integriert, indem sie einen gesellschaftlich als angemessen betrachteten Lebensstandard durch die Befragten definieren lässt, eine subjektive Dimension.
- Dabei berücksichtigt sie auch lebensphasenspezifische und gesamtgesellschaftliche Bedürfnisse.
- Letztlich lassen sich durch die Überlagerung beider Messkonzepte anhand der sich ergebenden Schnittmenge zwischen Einkommensarmut und Deprivation verschiedene Armutslagen und Kompensationseffekte erkennen.

Ihre Begründung ist letztendlich eine pragmatische, allerdings auch eine, die sich im Einklang mit theoretischen Forderungen nach einer möglichst differenzierten Betrachtungsweise und einer Kombination von Methoden befindet.

Mit Blick auf die durch den Methodenmix gewonnenen Ergebnisse bleibt festzuhalten, dass, wenn auch niedriger Lebensstandard mit geringen Einkommen zunimmt, beide Armutslagen nicht deckungsgleich sind. Die allgemeine Lebenszufriedenheit und auch die Zufriedenheit mit der gesellschaftlichen Integration variieren mit den drei Armutslagen stark. Die weitaus geringsten Zufriedenheitswerte fanden sich bei den doppelt belasteten Armen. Das subjektive Ausgrenzungsempfinden ist somit ein nicht zu unterschätzender Indikator für Ausschlusstendenzen, die mit Armut einhergehen.⁵⁰

⁵⁰ Es liegt eine weitere Studie von Böhnke/Delhey (1999b) vor, die unter anderem ebenfalls bestätigt, dass niedriges Einkommen und niedriger Lebensstandard zusammen zu einer sehr geringen Zufriedenheit führen im Vergleich zur Zufriedenheit jener, die nur von einem der beiden Aspekte von Armut betroffen sind. Vgl. zudem Böhnke (2001).

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass Armut zwar immer noch „Gegenstand methodologischer Kontroversen und somit Opfer der begrifflichen Verwirrung zwischen theoretischer Präzision und empirisch-operationalistischer Machbarkeit ist“ (Dietz, 1997, S. 127). Angesichts der verbesserten Datenlage, insbesondere was die Erfassung subjektiver Indikatoren (Wohlfahrtssurveys) betrifft, ist man in der letzten Dekade der Realisierung der eingangs (aus theoretischer Sicht) formulierten Forschungsdesiderate (s. Seite 28) ein wenig näher gekommen, wenn auch der bislang entwickelte Methodenmix zur besseren Erfassung der Komplexität von Armut noch nicht hinreichend konsistent erscheint.

2.2 Reichtum, ein schillernder Begriff

Die Reichtumsforschung steht vor ähnlichen konzeptionellen Hürden wie die Armutsforschung. Denn weder besteht ein Konsens in Wissenschaft und Öffentlichkeit, was unter Reichtum zu verstehen sei, noch herrscht Einigkeit in den Fragen einer möglichen Operationalisierung des Begriffs „Reichtum“ und seiner Messung.

Während die Armutsforschung inzwischen jedoch auf eine mehr als hundertjährige Tradition zurückblickt, taucht die Problematisierung eines Reichtumsbegriff erst sehr viel später in der Fachliteratur auf.⁵¹ Die meisten populären Ansätze zur Reichtumsforschung orientieren sich dabei an verbreiteten Konzepten der Armutsforschung und versuchen einen quasi spiegelbildlichen Zugang zur Frage nach dem Reichtum. Im Folgenden sollen die denkbaren Dimensionen, entlang derer sich Ansätze zur einer Operationalisierung des Reichtums bewegen, vorgestellt und anhand exemplarischer Ansätze erläutert werden.

Ähnlich der Armutsforschung kann die Betrachtung des Reichtums entlang dreier Gegensatzpaare erfolgen, die wir als *direkt/indirekt*, *relativ/absolut* sowie *subjektiv/objektiv* bezeichnen.

Eine *direkte* Definition von Reichtum bezieht sich auf die tatsächliche Lebenssituation des reichen Bevölkerungsanteils, während eine *indirekte* Betrachtung sich auf die den Reichen zur Verfügung stehenden Ressourcen beschränkt, ohne nach deren Verwendung zu fragen. Eine *relative* Betrachtung des Reichtums sieht den Einzelnen innerhalb der gesellschaftlich vorgefundenen Verteilungsstruktur, sei es hinsichtlich seines wie immer definierten Einkommens, seines Vermögens oder ganz allgemein seiner Gestaltungsmöglichkeiten. Reich zu sein bedeutet hier zunächst, (viel) mehr zu haben als die meisten anderen. *Absoluter* Reichtum würde hingegen das Überschreiten einer von den gesellschaftlichen Verteilungen unabhängigen Grenze bedeuten.⁵²

Als *subjektiv* reich würden wir wiederum Personen bezeichnen, die sich selbst als reich einstufen, ganz unabhängig davon, wie ihre Lebenssituation oder Ressourcenausstattung auf den Betrachter wirkt. Noch deutlicher als bei der Armutsmessung können hier das subjektive Urteil über die eigene (Wohlstands-)Situation und die gesellschaftliche Wahrnehmung derselben vollkommen auseinanderfallen. Es wird sowohl Personen geben, die sich trotz einer

51 Siehe etwa Huster (1997a) S.11, jedoch auch bereits die Ausführungen zu Reichtum in Townsend (1979).

52 Reichtum ist natürlich *per se* sehr wohl von den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig. So verfügen heute auch Sozialhilfeempfänger in zentralen Lebensbereichen wie der Gesundheitsversorgung oder den Kommunikations- und Transportmöglichkeiten über eine deutliche bessere Ausstattung als beispielsweise sehr wohl habende Personen noch vor 50 Jahren. Daher macht es wenig Sinn, den Begriff „absoluter Reichtum“ unabhängig von Zeit und Raum zu interpretieren. Absolut meint hier lediglich die Unabhängigkeit von den Verteilungen innerhalb der konkret betrachteten Gesellschaft.

sehr großzügigen Ausstattung und sehr weitgehender Möglichkeiten nicht als „Reiche“ empfinden, als auch Personen, die bei bescheidener Lebensführung von sich den Eindruck haben, reich zu sein.

Objektiv reich wären hingegen Personen, denen das Attribut „reich“ nach wissenschaftlichen – im Sinne von offen liegenden und überprüfbaren – Kriterien zugesprochen würde. Hinzu käme eine Definition, die wir im Folgenden als intersubjektiv bezeichnen wollen. Intersubjektiv meint in diesem Zusammenhang, dass Personen das Etikett „reich“ von beliebigen außen stehenden Betrachtern erhalten. So könnten beispielsweise die Bewohner einer Population danach befragt werden, wer ihrer Meinung nach zu den „Reichen“ zu zählen sei oder welche Kriterien denn für die Zugehörigkeit zur Welt der Reichen ausschlaggebend seien. Es sind damit Dritte, die nach ihren eigenen Einschätzungen einen Standard setzen, nach dem eine Person als „reich“ bewertet wird.⁵³

Die aktuelle Diskussion zur Reichtumsforschung bewegt sich überwiegend entlang dieser beschriebenen Dimensionen. Völlig in den Hintergrund scheinen hingegen Betrachtungen getreten zu sein, die etwa die Quelle des Reichtums thematisieren. In der Antike war beispielsweise einem reichen Kaufmann der Aufstieg innerhalb der bürgerlichen Gesellschaft so lange verwehrt, wie er keinen Grund und Boden besaß. Ein Vermögen, das durch Handel erworben wurde, hatte in der sozialen Wahrnehmung eine deutliche andere Qualität als der Grundbesitz.⁵⁴ Derartige Betrachtungen zur Genese des Vermögens sind uns heute eher fremd. Reichtum – sofern er rechtmäßig erworben ist – hat immer die gleiche Qualität.

2.2.1 Monetäre Ansätze zur Reichtumsbetrachtung

Die momentane Diskussion zur Reichtungsmessung in Deutschland beschränkt sich weitgehend auf zwei sowohl indirekte als auch objektive Ansätze. Der erste Ansatz geht analog zum Konzept der relativen Einkommensarmut von einem *relativen Einkommensreichtum* aus. Relativer Einkommensreichtum bedeutet, dass der Zugriff auf materielle Ressourcen weit über das hinausgeht, was zur Führung der durchschnittlichen Lebensweise innerhalb einer Gesellschaft als notwendig erachtet wird. Während sich bei der Armutsgrenze ein Anteil von 50 Prozent des mittleren Nettoäquivalenzeinkommens als Standard eingebürgert hat, setzt eine Reihe von Publikationen die Reichtumsgrenze bei 200 Prozent fest. Beide zentralen Grenzen werden je nach Forschungsinteresse um zusätzliche Werte (40% oder 60% bzw. 150% und 300%) ergänzt. Während sich schon im Rahmen der Armutsforschung die 50-Prozent-Grenze einer theoretischen Herleitung entzieht, ist die Bildung des Kehrwertes⁵⁵ nunmehr als Reichtumsgrenze nur durch ihre ästhetische Symmetrie eingängig. Eine (nachträgliche) inhaltliche Begründung wurde vereinzelt versucht, überzeugt jedoch wenig.⁵⁶

53 In der Terminologie Amartya Sens wird dies entsprechend als „Standardbewertung“ bezeichnet, (Sen 2000d, S. 56).

54 Vgl. Aries und Duby (1985), Band 1, S. 126 f.

55 Sprich: von der Hälfte zum Doppelten eines Mittelwertes, (Huster, 1997c, S.52 f.).

56 Vgl. Huster (2001), S. 14 ff.

Daneben finden sich Konzeptionen, die bei einer *absoluten* Grenze des *Einkommensreichturns* ansetzen. Sie orientieren sich vorwiegend an DM- oder Eurobeträgen, von deren numerischem Wert eine gewisse Faszination ausgeht – in der Regel ist es die Million (DM oder Euro).

Vergleicht man die beiden oben beschriebenen relativen und absoluten Ansätze hinsichtlich der damit identifizierten Personenkreise, wird sofort deutlich, dass es sich hinsichtlich der Zahl der Betroffenen um völlig unterschiedliche Gruppen handelt. Als relativ reich – bezogen auf die 200-Prozentmarke gelten immerhin 1,7 Mio. Haushalte – zu den Einkommensmillionären (auf DM-Basis) zählen hingegen lediglich 18.000, also etwa jeder Hundertste der relativ Reichen.

Vielleicht deutlicher als im – doch immer möglichen Schwankungen ausgesetzten – Einkommen konstituiert sich der Reichtum im *Vermögen* einer Person. Erst ein genügend großes Vermögen erlaubt die mit dem Reichtum unmittelbar assoziierte Unabhängigkeit, Sicherheit und Freiheit der Lebensführung. Im Unterschied zum Einkommen, das häufig schlicht als Haushaltsnettoeinkommen definiert wird, ist es allerdings fraglich, welche Vermögensanteile mit welcher Bewertung (beispielsweise bei Immobilien und Wertpapieren) in die Betrachtung eingehen sollen.

Aber auch hier begegnet uns als „magische“ Größenordnung die Millionengrenze.⁵⁷ Eine Untersuchung im Nachbarland Schweiz zeigt jedoch, dass nur etwa ein Drittel der dort Befragten den Vermögensreichtum im Bereich von einer Million SFr (genauer: zwischen 750.000 und 1,5 Mio SFr) ansiedeln würden. Ein weiteres Drittel würde erst ab teilweise deutlich höheren Beträgen von Reichtum sprechen, während das restliche Drittel eine Grenze deutlich darunter ansetzt oder keine Grenze zu nennen vermag.⁵⁸

Ein theoretisch wesentlich fundierterer Ansatz zur Grenzziehung zum Reichtum hin orientiert sich nicht an symbolischen Zahlenwerten (die eher ein Resultat der menschlichen Vorliebe für das Dezimalsystem sind), sondern an der Frage, welches Vermögen denn notwendig wäre, um von seinen Erträgen (gut) leben zu können.⁵⁹ Obwohl auch dieser Ansatz eine Reihe von Fragen aufwirft (Wie hoch soll die Rendite angesetzt werden, die das Vermögen abwirft? Darf das Vermögen im Zeitverlauf angetastet werden? Wie gut heißt „gut leben“? etc.), erscheint der Ansatz theoretisch gehaltvoll und durchaus in der Lage, zumindest die Größenordnung eines Vermögens zu bestimmen, das eine unabhängige Lebensführung erlaubt. Im 7. Kapitel werden wir diesen Ansatz weiter diskutieren.

57 Vgl. Huster (1997b), S.12 sowie Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001), S. 44 ff.

58 Vgl. Mäder/Streuli (2002), S.15.

59 Vgl. Huster/Eißel (2000), S.19 ff.

2.2.2 Nicht-Monetäre Ansätze zur Reichtumsbetrachtung

In jüngerer Zeit wird – analog zur Armutsforschung – auch über breiter angelegte Konzepte nachgedacht, die bei der Definition des Reichtums über die ausschließliche Betrachtung von Einkommen und Vermögen hinausgehen. Der Lebenslagenansatz bietet beispielsweise Betrachtungsweisen an, die zu Reichtum das Leben in einer intakten Umwelt ebenso zählen, wie die individuelle Gesundheit bzw. der Zugang zu einem zufrieden stellenden Gesundheitssystem, ein hohes Maß an Bildung und die Möglichkeit, an der öffentlichen Kommunikation zu partizipieren.

Der rein monetäre Aspekt des Reichtums bedeutet hier in der Sprache Aristoteles nicht „das höchste Gut an sich“, sondern ist nur eine Facette eines breiten Verständnisses von Wohlstand und Reichtum, nur ein Mittel zum Zweck eines guten Lebens. Doch was zeichnet ein „Gutes Leben“ aus? Im Detail sicher für jeden etwas anderes. Gesellschaftlich sind jedoch deutliche Konturen erkennbar, was mit den Begriffen „Reichtum“ und „gutem Leben“ assoziiert wird.

Reichtum bedeutet für viele ein Leben in *Luxus*. Luxus bezeichnet im Allgemeinen über das als notwendig erachtete Maß hinausgehende Aufwendungen bei der Herstellung von Gütern, bei ihrer Verwendung oder auch bestimmte Aspekte der Lebensweise. Luxus ist mithin ein ziemlich ungenauer und wissenschaftlich wenig brauchbarer Begriff, dessen Inhalt durch die jeweiligen Gesellschaften, durch ihre Strukturen, durch kulturelle Dimensionen und durch die ökonomischen Bedingungen mitgeprägt wird. Der übermäßige Verbrauch von Rohstoffen, Verschwendung von seltenen Ressourcen, wie er früher mit dem Begriff in Zusammenhang gesetzt wurde, ist weitgehend der Vorstellung einer verfeinerten Lebensart gewichen.⁶⁰ Die Definitionen sind dabei so stark von der Sichtweise des einzelnen, seiner individuellen Situation und den jeweiligen Rahmenbedingungen abhängig, dass der Begriff „Luxus“ keine Allgemeinverbindlichkeit mehr besitzt.

Die Notwendigkeit vom Luxusgütern wird häufig damit begründet, dass das luxuriöse Produkt von heute in Zukunft möglicherweise dem Massenmarkt zur Verfügung stehe.⁶¹ Als beliebte Beispiele gelten hier insbesondere elektronische Produkte wie Mobiltelefone, die innerhalb weniger Jahre ihren exklusiven Charakter (und exklusiven Preis) verloren haben, die ohne die zunächst exklusive Nachfrage seitens der Reichen vielleicht jedoch nie entwickelt worden wären. Luxusgüter bieten jedoch neben ihrer reinen Funktion einen weiteren Nutzen: Die Exklusivität des Gegenstandes überträgt sich auf den Besitzer, verleiht Prestige und erlaubt es, sich auf der sozialen Skala nach oben zu orientieren und zugleich nach unten abzugrenzen. Diese Aspekte des Reichtums können in modernen Marktwirtschaften sogar weitgehend als tragende gesellschaftliche Leitbilder festgemacht werden.⁶²

60 Weder der in diesem Zusammenhang gerne zitierte Bourdieu noch Scitovsky sehen sich allerdings in der Lage, den Luxus vom Notwendigen klar abzugrenzen. Je höher der allgemeine Lebensstandard einer Gesellschaft, um so eher verschwinden hier wohl die Grenzen.

61 Vgl. Reitzle (2001), S.88 ff.

62 Vgl. Huster (1997b), S.161.

Die Zugehörigkeit zu einer wie immer zu fassenden Oberschicht ist eine der am schwierigsten greifbaren und dennoch wichtigsten Aspekte einer Betrachtung des Reichtums. Bourdieu spricht hier von einer Art „sozialem Kapital“ oder auch von „... Ressourcen, die mit dem Besitz eines dauerhaften Netzes von mehr oder weniger institutionalisierten Beziehungen gegenseitigen Kennens und Anerkennens verbunden sind“, (1997, S. 63). Innerhalb dieses Netzes werden Bildungs- und Aufstiegschancen und natürlich auch die Weitergabe des physischen Kapitals (Erbschaften) realisiert. Diese deutliche horizontale Integration der Reichen führt zu der Frage, inwieweit der restlichen Gesellschaft eine *Teilhabe* am individuellen Reichtum gewährt wird, sei es jetzt in Form von Stiftungen, Schenkungen oder einem allgemeinen Mäzenatentum. Das Ausmaß der Teilhabe am persönlichen Wohlergehen ist auch zugleich Indikator für die gesellschaftliche Integration⁶³ des reichen Bevölkerungsanteils. Der Gedanke an eine derartige vertikale Integration wirft zudem die Frage auf, inwieweit sich die Reichen der Lebenslage der Nichtreichen bzw. Armen bewusst sind – und in der Folge, inwieweit sie sich in der Lage sehen, deren Interessen und Forderungen mit zu repräsentieren.

Nicht zuletzt bedeutet Reichtum von einer bestimmten Dimension an auch *Macht*. Die Macht des Reichtums kann sich in vielfältiger Weise zeigen. Von der Nutzung exklusiver sozialer Netzwerke bis hin zur Einflussnahme durch direkte Geldzahlungen. Macht, verstanden als die Möglichkeit, die eigenen Interessen durchzusetzen, heißt in der Umkehrung die Beschränkung der Möglichkeiten und Chancen Dritter. Während ein Leben in Luxus einen eher unproblematischen Aspekt des Reichtums darstellt, werden hier die bedenklichen Auswirkungen des Reichtums deutlich.⁶⁴

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Reichtumsdiskussion in Deutschland durch ein unsystematisches Nebeneinander von Untersuchungen geprägt ist, in denen einzelne der oben genannten Aspekte herausgegriffen werden, ohne dass sich ein Konsens gebildet hätte, was denn eigentlich unter Reichtum zu verstehen sei.

63 Horizontale Integration bedeutet demgegenüber die Kooperation auf der Ebene der Reichen selbst. (Eliten in der BRD, Kohlhammer).

64 Als krasses historisches Beispiel kann die attische Plutokratie zur Zeit Solons gelten, in der Bürger Athens, die Schuldner der reichen regierenden Familien waren, in die Sklaverei verkauft wurden. In der Folge dieser Ereignisse wurde interessanterweise die attische Demokratie rechtlich implementiert. Die Reaktion auf den erzwungenen Verzicht einiger (in diesem Fall fast aller) individueller Lebenschancen zugunsten eines damit überreich ausgestatteten Bevölkerungsteils führte so gesehen zur Demokratisierung, vgl. Huster (1997a), S.173.

2.3 Zusammenfassung und weiter führende Fragen

Die Identifikation von Armut ist immer mit starken Werturteilen verbunden. Hieraus erklärt sich bereits ein Teil der Vielfalt an Methoden, mit denen eine Annäherung an das Phänomen der Armut bislang versucht wird.

Weit verbreitet ist die fragwürdige Auffassung, dass Armut in Ländern mit hohem durchschnittlichem Wohlstandsniveau allein mit relativen Ansätzen und nicht auch absolut bestimmt werden müsse. Hierbei wird absolute Armut meist mit primärer Armut im Sinne des Nichterreichens eines physischen Existenzminimums gleichgesetzt. Zu kritisieren ist bereits die damit verbundene These, ein in der Regel hoher durchschnittlicher Wohlstand mache es überflüssig, zu ermitteln, ob in Ausnahmefällen nicht einmal das physische Existenzminimum erreicht werde. Hinzu kommt, dass primäre Armut lediglich eine Spielart aus einer Reihe von denkbaren absoluten Armutsarten ist, so dass genauer zu prüfen bleibt, ob nicht auch andere Ansätze zur Bestimmung absoluter Armut stärkere Berücksichtigung verdienen.

Darüber hinaus werden Untersuchungen zur relativen Armut in der Regel auf eine Bestimmung der relativen Einkommensarmut verkürzt. Hierbei erscheint die derzeit gängige Vorgehensweise in zweierlei Hinsicht problematisch:

- Die in Deutschland besonders populären und am weitesten verbreiteten Ansätze zur Bestimmung der relativen Einkommensarmut (an einer 40-/50-/60 %-Grenze o.ä.) sind willkürlich gesetzt und entbehren der theoretischen Fundierung.
- Eine indirekte Bestimmung der Armut, etwa in Form der Einkommensarmut greift zu kurz, wenn anderen Faktoren (zum Beispiel Vermögen, Schulden, Gesundheit, Bildung, Arbeitslosigkeit) bei gleichem Einkommen einen jeweils unterschiedlichen Stellenwert besitzen.

Die zweite Problematik ist umso bedeutender, als sich allmählich ein Konsens über die Mehrdimensionalität von Armut herauszubilden scheint. Ungeachtet dessen versucht die Armutforschung nach wie vor, Armut mit nur einem von verschiedenen Ansätzen zu erfassen, obwohl jeder Ansatz nur einzelne Aspekte der Mehrdimensionalität beleuchtet.

Die vorherrschende Methodenvielfalt entspringt derzeit keiner zielgerichteten Arbeitsteilung. Vielmehr werden die verschiedenen Ansätze nicht selten mit dem jeweils umfassenden Anspruch eingesetzt, „die“ Armut zu ermitteln. Dabei zeigt sich, dass je nach Vorgehensweise sehr unterschiedliche Gruppen als arm ausgewiesen werden, die sich oft nur wenig überlappen. Solche Differenzen unterstreichen die Notwendigkeit, die erforderlichen Voraussetzungen und den optimalen Anwendungsbereich der verschiedenen Ansätze zur Identifikation von Armut genauer herauszuarbeiten.

Fraglich ist, inwieweit ein Vergleich von Ergebnissen, die sich nach den einzelnen Ansätzen ergeben, zusätzliche Erkenntnisse erbringt. Zwar vermittelt eine solche Gegenüberstellung einen Eindruck von der Bedeutung der Methodenwahl, doch bleibt dabei offen, welche Schlussfolgerungen aus den erkennbaren Unterschieden zu ziehen sind. Da keiner der verfügbaren Ansätze zum Beispiel alle subjektiven und objektiven, absoluten und relativen Aspekte der Armut identifizieren kann, wird auch keiner die Gesamtarmut zutreffend wiedergeben. Trifft aber keines der Ergebnisse zu, so sind weder Unterschiede noch die Übereinstimmungen zwischen den Ergebnissen sinnvoll interpretierbar. Es ist daher zu untersuchen, inwieweit ein arbeitsteiliger Einsatz von Ansätzen zur Armutsmessung konzipierbar ist, der den jeweiligen Möglichkeiten und Grenzen der einzelnen Methoden Rechnung trägt.

Die jüngere deutsche Reichtumsforschung steht vor ähnlichen, aber noch ausgeprägteren konzeptionellen Hürden wie die Armutsforschung. Es besteht kein Konsens darüber, was Reichtum konkret sein soll; noch weniger ist eine Einigung in Fragen der Operationalisierung und Messung von Reichtum in Sicht. Bislang hat die Reichtumsforschung in Deutschland meist versucht, Ansätze zur Identifikation und Messung von Reichtum spiegelbildlich zu den Methoden der Armutsmessung zu konstruieren. Auf diese Weise wurde eine Reihe von methodischen Problemen von der Armuts- in die Reichtumsforschung übernommen. Bis heute ist eine Dominanz der monetären Reichtumsbegriffe festzustellen. Nach und nach mehrten sich aber Untersuchungen, die Reichtum aus einer erweiterten Perspektive mit Blick auf Aspekte wie soziales Kapital und Macht betrachten.

Insgesamt gilt für die Armuts- wie auch für die Reichtumsmessung – nicht nur – in Deutschland, dass bis heute längst noch kein systematisches, umfassendes Bild davon existiert, was Armut und Reichtum bedeuten sollen und wie sie operationalisiert und gemessen werden könnten.

3 Das Konzept der Verwirklichungschancen als konzeptionelle Grundlage der Armuts- und Reichtumsberichterstattung

Das dritte Kapitel dient dazu:

- vor dem Hintergrund des soeben diskutierten Status quo Anforderungen und Konsequenzen für die **Weiterentwicklung der theoretischen Grundlagen** der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung zu erarbeiten,
- hierauf aufbauend die **konzeptionelle Grundlage für eine Identifikation von Armut und Reichtum** zu skizzieren, die in den nachfolgenden Kapiteln näher ausgeführt wird,
- erste Hinweise auf ein öffentlichkeitswirksames Präsentationskonzept für die hier vorgeschlagene Konzeption zu geben, die ein wesentliches Element eines künftigen Berichtssystems bildet.

Das zweite Kapitel sollte verdeutlicht haben, dass die deutsche Diskussion nicht die Konkretisierung eines allgemein anerkannten Grundverständnisses von Armut und Reichtum zum Gegenstand hat. Bis heute besteht stattdessen eine grundsätzliche Uneinigkeit darüber, was Armut und Reichtum überhaupt bedeuten sollen. Diskussionen über Ansätze zur Armuts- und Reichtumsmessung spiegeln daher oft tiefer liegende konzeptionelle Meinungsverschiedenheiten wider. Dementsprechend verlangt eine Operationalisierung der Armuts- und Reichtumsmessung in Deutschland weit mehr als nur die Konkretisierung eines bestimmten Konzeptes. Im Einklang mit dem Untersuchungsauftrag gehen wir davon aus, dass eine Operationalisierung der Armuts- und Reichtumsmessung folgender Schritte bedarf:

- Zunächst gilt es, die konzeptionellen Grundlagen für eine Konkretisierung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung zu erarbeiten. Dieses Ziel verfolgt der erste Teil der vorliegenden Studie.
- Erst auf dieser Grundlage können konkrete Ansätze und Indikatoren schlüssig begründet werden. Eine solche Konkretisierung erfolgt im zweiten Teil dieser Arbeit.

3.1 Anforderungen an eine Konzeption der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung

Die Vielfalt an Auffassungen darüber, was Armut und Reichtum bedeuten, ist nicht erstaunlich. Schließlich hängt es stark von Werturteilen ab, was die Individuen – sei es in der Wissenschaft oder in der Öffentlichkeit – unter Armut und Reichtum verstehen. Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung sieht sich daher mit einem grundlegenden Problem konfrontiert: aufgrund der unterschiedlichen individuellen Werturteile, Lebensziele und Anspruchsniveaus wird sich niemals ein auch nur annähernd einstimmiger Konsens darüber erzielen lassen, wer im Einzelfall als „arm“ oder „reich“ zu gelten hat. Es ist daher unmöglich, ein einziges Armuts- oder Reichtumsmaß zu finden, das den Werturteilen aller Gesellschaftsmitglieder entspricht. Statt des aussichtslosen Versuches, ein für Alle und Jeden akzeptables Armuts- oder Reichtumskonzept zu suchen, ist es wesentlich viel versprechender, die konzeptionellen Grundlagen für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung mit Blick auf die Zielsetzungen und Zielgruppen einer solchen Veröffentlichung der Bundesregierung zu entwickeln. Welches sind nun wesentliche Ziele der Berichterstattung?

Mit der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung soll unter anderem:

- (1) ein Beitrag dazu geleistet werden, „... die Diskussion über Armut und Reichtum zu versachlichen und zu enttabuisieren“,⁶⁵
- (2) eine Auseinandersetzung mit „... Ausgrenzungsphänomenen bzw. Privilegierungen und entsprechenden Problemlagen“ erfolgen,⁶⁶
- (3) durch eine genaue Analyse „... der Armut in Deutschland zielgenauer entgegengewirkt werden“, damit „... gesellschaftspolitische Reformmaßnahmen zur Stärkung sozialer Gerechtigkeit und gleicher Chancen für die Menschen ergriffen werden können“,⁶⁷
- (4) im Sinne des Konzepts des Gender Mainstreaming der Gleichstellung von Frau und Mann als Querschnittsaufgabe in der Berichterstattung angemessene Beachtung geschenkt werden,⁶⁸
- (5) die Fortsetzung und Verstärkung des internationalen Erfahrungsaustausches – insbesondere auf der europäischen Ebene – unterstützt werden.⁶⁹

Ad (1):

Mit dem Ziel einer Versachlichung und Enttabuisierung der Diskussion wendet sich die Armuts- und Reichtumsberichterstattung an eine breite Öffentlichkeit, die höchst unterschiedliche Vorstellungen darüber hat, was Armut und Reichtum bedeuten. Vor diesem Hintergrund kann eine Versachlichung und Enttabuisierung nur gelingen, wenn Faktoren, die viele als armuts- oder reichumsrelevant erachten, nicht aufgrund impliziter Werturteile

⁶⁵ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001), S. 26.

⁶⁶ Ebenda, S. 25.

⁶⁷ Ebenda, S. 26.

⁶⁸ Ebenda, S. 28.

⁶⁹ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001), S. 33 sowie Engels (2002), S. 107.

verworfen werden. Ein enges Konzept, das zum Beispiel Armut allein als Unterschreiten einer Einkommensgrenze ansieht, schließt andere denkbare Indikatoren (zum Beispiel Wohnen, Gesundheit, Arbeitsmarktchancen) aus normativen Gründen als irrelevant aus, selbst wenn diese nicht (vollständig) mit dem Einkommen korrelieren. Für weite Armutskonzepte sind solche Indikatoren dagegen durchaus armutsrelevant.⁷⁰ Dem Ziel einer Versachlichung und Enttabuisierung der öffentlichen Diskussion entspricht somit eher ein weites Armuts- und Reichtumskonzept. Ein weites Konzept spiegelt die Bandbreite der bestehenden Werturteile und Vorstellungen über Armut und Reichtum in angemessener Weise wider. Darüber hinaus vermag es den Aussagegehalt sowie die Beziehungen und Grenzen der einzelnen Messkonzepte offen zu legen.

Die zielführende Verwendung eines weiten Ansatzes im Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung bedeutet keine allgemein gültige Vorentscheidung, dass Armut und Reichtum ausschließlich mit einem weiten Konzept bestimmt werden müssten. Wer Armut zum Beispiel allein über das Einkommen definiert, findet die hierfür wesentlichen Informationen auch in einem weiten Berichtskonzept vor (und schließt die übrigen aufgrund der eigenen Werturteile als irrelevant aus). Doch bindet ein weites Konzept auch Individuen, die weitere Informationen für erforderlich halten, in einen sachlichen Diskussionsprozess ein. Entstände ein (faktisch kaum erzielbarer) Konsens darüber, dass die meisten Informationen eines weiten Ansatzes als unwesentlich für die Identifikation von Armut angesehen werden, so böte gerade ein solch weiter Ansatz eine informative Grundlage für die sachlich nachvollziehbare Einigung, die Armuts- und Reichtumsbestimmung auf einen engeren Ansatz zu beschränken.⁷¹

Ad (2)

Bei der Ermittlung von Ausgrenzungsphänomenen und Privilegierungen muss konzeptionell ebenso wie empirisch geklärt werden, ob diese unabhängig von Einkommen und Vermögen entstehen können. Sollte dies der Fall sein, sprechen auch solche Erkenntnisse für ein weites Konzept: es sollte neben dem Einkommen und Vermögen besonderes Augenmerk auf die Bereiche richten, in denen die Ursachen solcher Ausgrenzungs- und Privilegierungsprozesse zu finden sind.

Ad (3)

Eine ganze Reihe von politischen Maßnahmen beeinflussen das Entstehen von Armut und Reichtum. Ein Bericht der Bundesregierung, der eine zielgenauere Armutsbekämpfung unterstützen soll, muss daher Auswirkungen in mehreren Politikfeldern zumindest annähernd wiedergeben können. Dabei dürfen die Informationen über unterschiedliche armutsrelevante Entwicklungen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik nicht zu stark verdichtet werden. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass Fortschritte in einem Bereich (zum Beispiel

⁷⁰ Vgl. Sen (2000a), S. 72 f.

⁷¹ Vgl. Volkert (2002), S. 17 f.

Wohnen) und neue Problemlagen (zum Beispiel Gesundheit) in einem engen Konzept, das diese gegenläufigen Effekte gegeneinander aufrechnet, untergingen. Ein differenziertes Konzept der Armuts- und Reichtumsberichterstattung erscheint somit auch besser geeignet, um Hinweise auf die Wirksamkeit unterschiedlicher politischer Maßnahmen und notwendige gesellschaftspolitische Reformen zu geben.

Ad (4):

Die Grundüberlegungen und Forderungen des Gender Mainstreaming beziehen sich längst nicht nur auf die Gewährleistung derselben monetären Ressourcen. Stattdessen gilt es, Herrschafts- und Abhängigkeitsverhältnisse zu überwinden, deren Identifikation nur mit einem weiten Grundkonzept gelingen kann.

Ad (5):

Nicht zuletzt spricht auch die vereinbarte Fortsetzung und Verstärkung des internationalen Erfahrungsaustausches über die Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung für ein weites Konzept. Schließlich wird auf europäischer Ebene aufgrund der Beschlüsse des Europäischen Rates in Lissabon und Nizza im Jahr 2000 die Weiterentwicklung von monetären ebenso wie nicht-monetären Armutsindikatoren angestrebt, die Bestandteil eines weiten Armutskonzepts sind. Im Dezember 2001 hat der Rat der Arbeits- und Sozialminister zu Händen des Europäischen Rates von Laeken eine Liste von Indikatoren zur Bestimmung von Armut und sozialer Ausgrenzung verabschiedet, die auch nicht-monetäre Indikatoren umfasst (zum Beispiel Langzeitarbeitslosigkeit, Bildungsindikatoren, Lebenserwartung, Gesundheitswahrnehmung) und künftig in Richtung einer noch stärkeren Einbeziehung nicht-monetärer Aspekte ausgebaut werden soll.⁷²

Aufgrund der spezifischen Zielsetzungen und Aufgaben der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung erscheint ein weiter Ansatz als konzeptionelle Grundlage somit besser geeignet als ein enger Ansatz, der zahlreiche Informationen aus normativen Gründen von der näheren Betrachtung ausschließt. Ungeachtet der Vorzüge, die ein weiter Ansatz in diesem speziellen Kontext besitzt, muss jedoch eine Konzeption erarbeitet werden, die im Rahmen der Identifikation von Armut und Reichtum eine inhaltliche Orientierung für die Auswahl der relevanten Dimensionen und ihrer Teilelemente liefert. Erst mit Hilfe einer solchen konkreten Konzeption und klarer Kriterien kann auf schlüssige Weise begründet werden, welche Bereiche zu berücksichtigen und wie diese jeweils zu dokumentieren sind. Schließlich zeigt die derzeitige Diskussion, dass mit verschiedenen Ansätzen oft nur unterschiedliche Aspekte erfasst werden, die in einem Fall als relevant, im anderen als irrelevant für die Bestimmung von Armut und Reichtum angesehen werden.

Um die Stringenz des gesamten Ansatzes zu gewährleisten, sind somit eine umfassende Konzeption und hieraus folgende allgemeine Kriterien zu erarbeiten. Im Idealfall sollten sie

⁷² Vgl. BMA-Wissenschaftlergremium (2002), Top 2 sowie Anhang: Liste der Indikatoren; eine Weiterentwicklung eines weiten Konzepts zur Erfassung von Armut und Ausgrenzung für die EU findet sich bei Atkinson u.a. (2002).

für die Bestimmung eines mittleren Lebensstandards ebenso anwendbar sein wie für die Untersuchung der Lebenswirklichkeiten fern ab der Durchschnitte, die wir als Armut und Reichtum bezeichnen.

3.2 Amartya Sens Ansatz der Verwirklichungschancen – ein erster Überblick

Wie aber kann ein umfassendes Konzept erarbeitet werden, wenn die individuellen Zielsetzungen und damit auch die Vorstellungen und Kriterien für eine Bestimmung von Armut und Reichtum weit auseinandergehen? Zwar mag es nicht gelingen, einen Konsens über von allen gemeinsam geteilte Zielsetzungen zu erreichen. Eher ist die Einigung oder zumindest ein weit reichender Konsens über ein Mindestmaß an Verwirklichungschancen denkbar, über die ein Individuum mindestens verfügen sollte – gleich welche Ziele es im Einzelnen verfolgt. Wird dieses Mindestmaß nicht erreicht, so wäre dies gleichbedeutend mit „Armut im Sinne eines Mangels an Verwirklichungschancen“. Umgekehrt dürfte ein breiter Konsens darüber, wann von „Reichtum im Sinne eines sehr hohen Maßes an Verwirklichungschancen“ gesprochen werden kann, leichter zu erzielen sein.

Als theoretische Grundlage einer Operationalisierung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung schlagen wir daher das Konzept der Verwirklichungschancen („capabilities“) vor, das Amartya Sen, Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften, erarbeitet hat.⁷³

Speziell in wirtschaftlich entwickelten Gesellschaften, in denen eine Vielzahl unterschiedlicher Lebensziele verfolgt werden kann, liegt es nahe, die Verwirklichungschancen ins Zentrum der Untersuchung zu stellen. Schließlich kann es in einem wohlhabenden Land, dessen sozio-kulturelles Existenzminimum deutlich über dem Überlebensnotwendigen liegt, Personen geben, die ihre persönlichen Ziele bereits mit weniger materiellen Mitteln verwirklichen. Zur Bestimmung von Armut ist unter diesen Voraussetzungen zu fragen, ob die Einzelnen ausreichende Chancen haben, das sozio-kulturelle Existenzminimum zu erreichen – ohne zu verlangen, dass alle diese Chancen nutzen müssen. Methodisch stellt das Konzept der Verwirklichungschancen insofern eine Überwindung von grundsätzlichen Problemen der Ressourcenbetrachtungen ebenso wie der direkten Ansätze dar. Schließlich berücksichtigt das Konzept der Verwirklichungschancen einerseits die Bedeutung der gesellschaftlichen Infrastruktur, die von reinen Ressourcenkonzepten ausgeblendet wird. Zugleich legt man sich jedoch damit – anders als bei direkten Ansätzen – nicht auf einen Lebensstil fest. Vielmehr wird geprüft, welche Verwirklichungschancen im Zusammenspiel von individuellen Ressourcen und gesellschaftlicher Infrastruktur entstehen können, ohne vorzuschreiben, in welchem Maße diese Möglichkeiten tatsächlich genutzt werden.

73 Siehe beispielsweise Sen (1999a,b; 1992, 1985).

Verwirklichungschancen sind demnach die umfassenden Fähigkeiten („capabilities“) und realen Chancen der Menschen, ein Leben führen zu können, für das sie sich mit guten Gründen entscheiden konnten und das die Grundlagen ihrer Selbstachtung auf keinen Fall in Frage stellt.⁷⁴

Hieran schließt sich die Frage an, welche Faktoren maßgeblich für die Verwirklichungschancen eines Individuums sind. Grundsätzlich lassen sich „*individuelle Potenziale*“ und „*gesellschaftlich bedingte Chancen*“ unterscheiden (siehe Abbildung 1, S. 62). Die individuellen Potenziale umfassen alle materiellen, aber die auch nicht-materiellen Ressourcen (zum Beispiel Einkommen, Vermögen, Qualifikation, Gesundheit etc.), die einer Person zur Verfügung stehen, unabhängig davon, in welcher Gesellschaft sie lebt. Als „gesellschaftlich bedingte Chancen“ bezeichnen wir demgegenüber jene von Staat und Gesellschaft geschaffenen Bedingungen, die darüber entscheiden, in welchem Umfang eigene Ziele mit den individuellen Potenzialen erreicht werden können.⁷⁵ Zu den gesellschaftlich bedingten Chancen zählen politische Freiheiten (zum Beispiel politische Beteiligung und Mitbestimmung), ökonomische Chancen (zum Beispiel Arbeitsmarktzugang), soziale Chancen (zum Beispiel Zugang zu Bildung und Gesundheitswesen, Wohnen, Schutz vor Kriminalität) sowie soziale Sicherheit (zum Beispiel Sozialhilfe, Arbeitslosenunterstützung) und Transparenzgarantien (zum Beispiel Transparenz von Sozialleistungsansprüchen oder Steuervergünstigungen).

Die konzeptionelle Unterscheidung der gesellschaftlichen Chancen von den individuellen Potenzialen hebt jene Aspekte der Verwirklichungschancen hervor, auf die Staat und Gesellschaft Einfluss ausüben können.⁷⁶ Sie erleichtert damit die Bestimmung der Auswirkungen staatlichen Handelns und des Reformbedarfs zur Herstellung der Chancengleichheit als wichtige Ziele der Armuts- und Reichtumsberichterstattung.

Der Umfang der individuellen Potenziale, ebenso wie die jeweils verfügbaren gesellschaftlich bedingten Chancen, bestimmen das Ausmaß an individuellen Verwirklichungschancen.

⁷⁴ Vgl. Sen (2000a), S. 29 sowie Sen (2000b), S. 37.

⁷⁵ Statt „gesellschaftlich bedingter Chancen“ verwendet Sen (2000, S. 24 ff.; 1999a) den Begriff „instrumentelle Freiheiten“ („instrumental freedoms“). Aus einer philosophischen Perspektive will er damit einerseits betonen, dass die Freiheit bereits an sich einen zentralen Grundwert darstellt. Andererseits kommt im Begriff „Instrumentelle Freiheiten“ zum Ausdruck, dass die im Rahmen gesellschaftlich bedingter Chancen gewährten Freiheiten wichtige „Instrumente“ zur Verwirklichung eigener Ziele mit gegebenen individuellen Potenzialen darstellen. Da sich diese Hintergründe einer breiten Öffentlichkeit möglicherweise nicht unmittelbar erschließen, verwenden wir den hoffentlich anschaulicheren Begriff der gesellschaftlichen Chancen, um Unklarheiten und Missverständnissen vorzubeugen.

⁷⁶ Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Staat und Gesellschaft können die Verwirklichungschancen durch die Verbesserung des Bildungssystems als Bestandteil der gesellschaftlich bedingten Chancen verbessern. Wird dieses Angebot genutzt, so ist die erworbene höhere Qualifikation Teil der individuellen Potenziale, da sie den Qualifizierten auch dann zur Verfügung steht, wenn sie in ein anderes Land mit einem weitaus schlechteren Bildungssystem auswandern. Dagegen kann die Qualifikation nicht Teil der gesellschaftlichen Chancen sein, da sie von der Gesellschaft nicht direkt zu beeinflussen ist. Wenn niemand die verbesserten Bildungschancen nutzt, nimmt die Qualifikation nicht zu, auch wenn sich die gesellschaftlich bedingten Chancen verbessert haben. Der Staat kann nur Chancen schaffen. Die Individuen entscheiden darüber, ob sie genutzt werden.

Inwiefern eigene Ziele tatsächlich erreicht werden, hängt darüber hinaus von den subjektiven Ansprüchen und der individuellen Anstrengung ab. Ferner können unvorhergesehene Ereignisse das tatsächliche Erreichen eigener Ziele begünstigen oder erschweren. Zufriedenheit aufgrund des tatsächlichen Erreichens eigener Ziele ist daher nicht identisch mit den Verwirklichungschancen. Jedoch kann der Staat Zufälle nicht verhindern und ist auch nicht verantwortlich für die Unzufriedenheit eines Menschen, die sich nur aus extrem ehrgeizigen Zielen oder einem überaus erlesenen Geschmack ergibt. Schließlich ist nicht der Staat, sondern jeder Mensch selbst für sehr hoch gesteckte Ziele und Ansprüche verantwortlich (Sen 2000a, S. 92). Für die Begrenzung des Konzepts auf die Verwirklichungschancen (statt einer Ausweitung auf subjektive Zufriedenheit) als Grundlage der Armuts- und Reichtumsberichterstattung spricht somit deren enger Bezug zu den politisch tatsächlich gestaltbaren Einflussgrößen. Im Folgenden soll ein erster kurzer Überblick über einige Faktoren gegeben werden, die die individuellen Verwirklichungschancen wesentlich bestimmen.

In einer Geldwirtschaft liegt es nahe, eine Betrachtung der *individuellen Potenziale* mit materiellen Ressourcen zu beginnen. Schließlich sind unzulängliche *Einkommen* und *Vermögen* (bzw. *Überschuldung*) hier oftmals wesentlich mit der Armutsproblematik verbunden.⁷⁷ Ebenso können umfangreiche Einkommen, Vermögen und Besitztümer in Geldwirtschaften ein sehr hohes Maß an Verwirklichungschancen eröffnen, das mit dem Begriff „Reichtum“ assoziiert wird. Einkommen und Vermögen stellen daher in jeder Geldwirtschaft die Voraussetzung für eine Vielfalt von Verwirklichungsmöglichkeiten dar. Sie bilden damit wesentliche Grundlagen für die inhaltliche Konkretisierung eines Armuts- und Reichtumsberichtes.

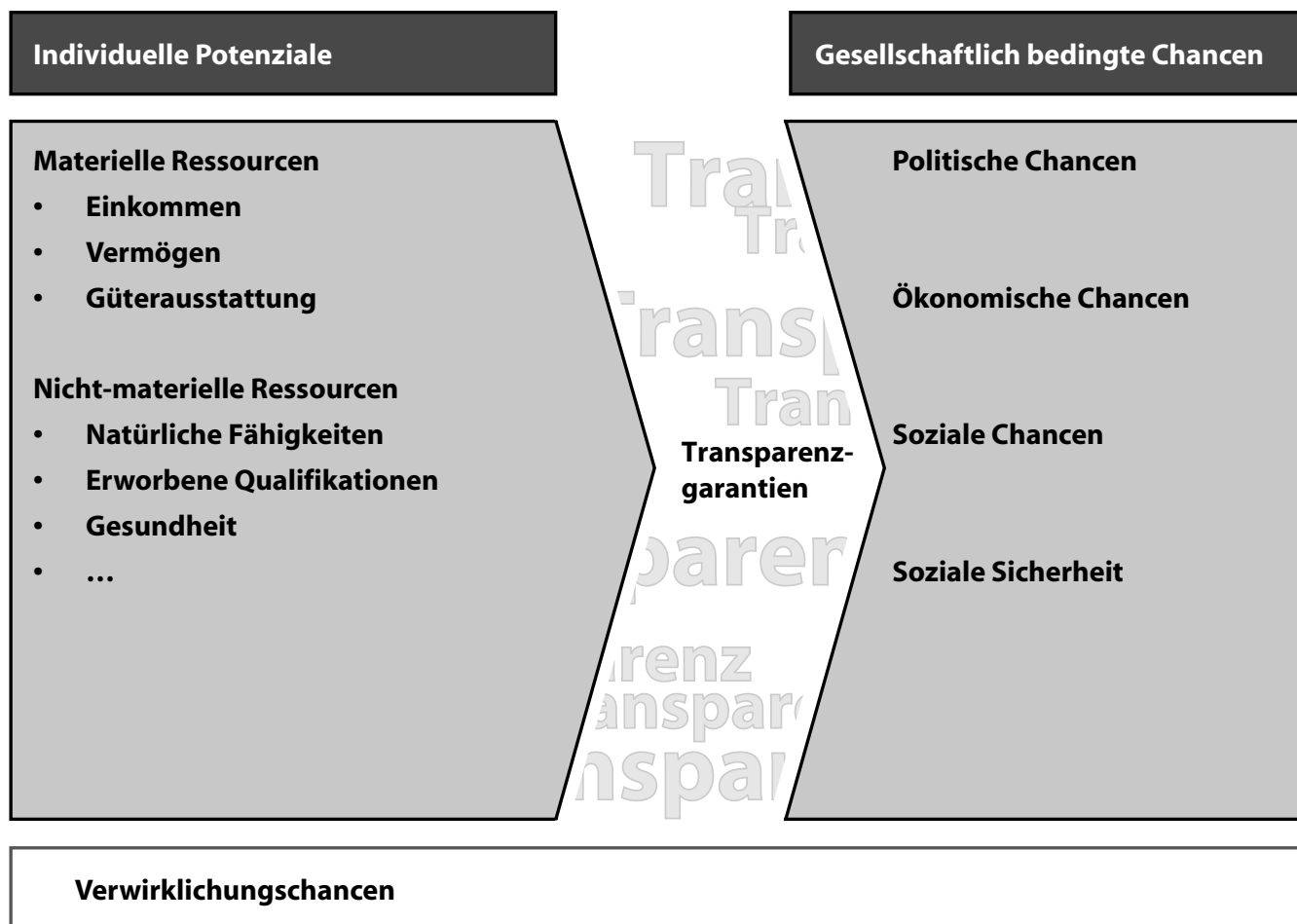
Zugleich gibt es aber gute Gründe, Armuts- und Reichtumsanalysen nicht auf eine Untersuchung von materiellen Ressourcen allein zu beschränken, da dies der Verschiedenheit der Menschen nicht gerecht würde: Selbst wenn zwei Individuen über das gleiche Einkommen und Vermögen sowie über die gleichen Güterbündel verfügen, können sich – etwa in Abhängigkeit vom Alter, von der Gesundheit, dem Geschlecht, individuellen Begabungen oder Behinderungen – sehr unterschiedliche Verwirklichungschancen für sie ergeben. Neben dem Einkommen und Vermögen haben zunächst *nicht-materielle Ressourcen* maßgeblichen Einfluss auf die individuellen Verwirklichungschancen.

Eine unheilbare, tödliche Krankheit vermindert mit der Lebenserwartung auch die Verwirklichungschancen eines Menschen ganz beträchtlich.⁷⁸ Dies gilt für die materiell Armen einer Gesellschaft ebenso wie für materiell Reiche, da diese Konsequenzen nicht (vollständig) durch ein höheres Einkommen zu verhindern sind. Ebenso können zum Beispiel Behinderungen, chronische Krankheiten generell sowie Alterserscheinungen zu höheren unerlässlichen Ausgaben führen. So kann ein Mensch aufgrund seines behinderungsbedingten Mehrbedarfs bei gleichen materiellen Ressourcen geringere Verwirklichungs-

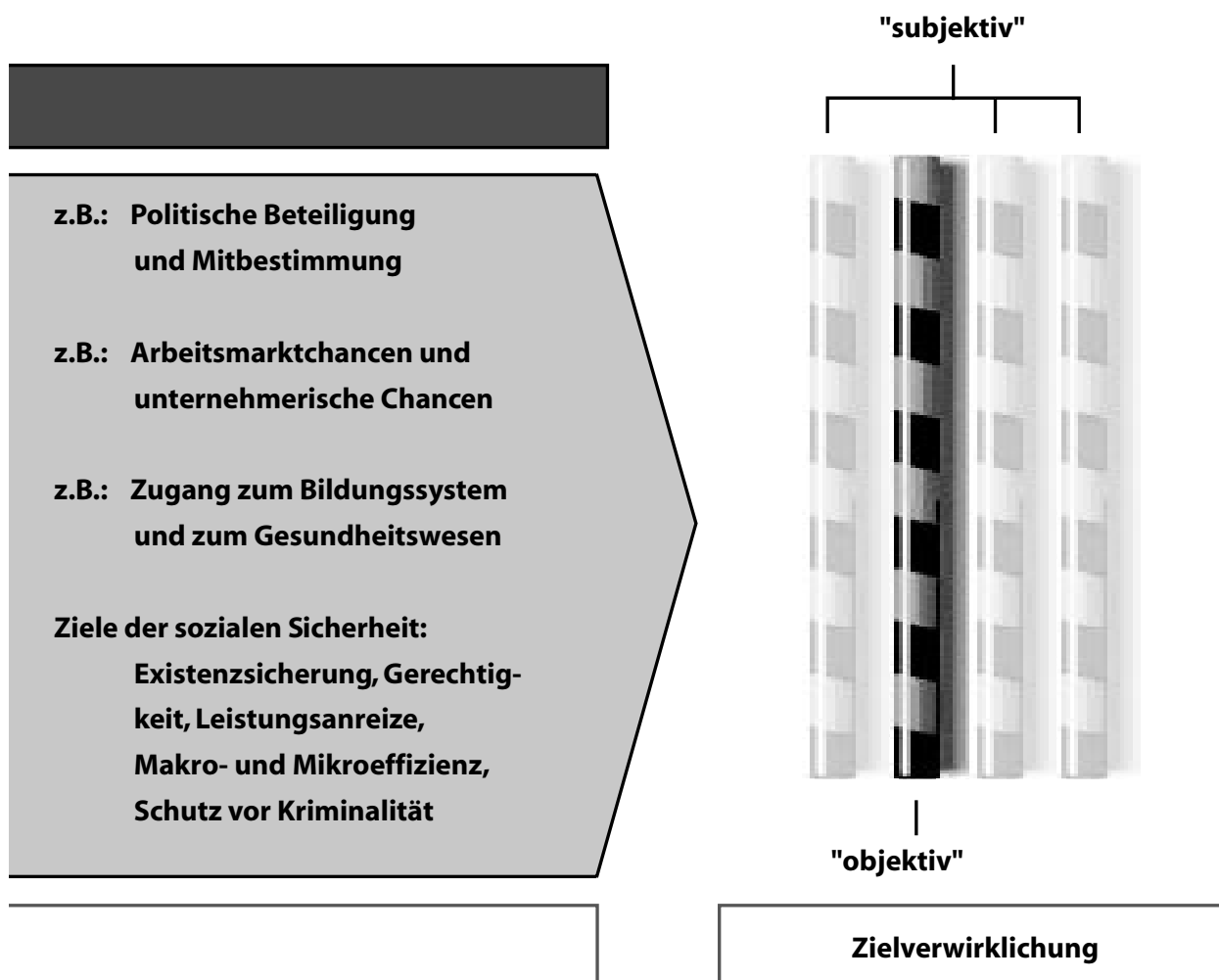
77 Vgl. Sen (2000a), S. 92.

78 Vgl. Sen (2000b), S. 51.

Abbildung 1: Individuelle Potenziale, gesellschaftlich bedingte Chancen und die Verwirklichung von Lebenszielen



Quelle: IAW 2002.



chancen besitzen als ein nicht behinderter Mensch. (Funktionalen) Analphabeten bleiben eine ganze Reihe von Verwirklichungschancen verwehrt, die qualifizierteren Individuen selbst mit geringeren materiellen Ressourcen offen stehen. Der „Ausgleich“ für solche Nachteile kann einen sehr unterschiedlichen Aufwand erfordern, nicht selten ist eine Korrektur mit materiellen Mitteln gar nicht möglich. Individuelle *Gesundheit* und *Qualifikation* stellen daher wichtige weitere Bestimmungsgründe der Verwirklichungschancen dar.⁷⁹

Darüber hinaus entscheiden die *gesellschaftlich bedingten Chancen* darüber, welche Konsequenzen sich aus solch unterschiedlichen individuellen Potenzialen im Endeffekt tatsächlich ergeben.⁸⁰ Der hier vorgeschlagene Ansatz, der eine umfassende Analyse der Verwirklichungschancen ins Zentrum stellt, muss insbesondere auch partizipatorische Freiheiten berücksichtigen;⁸¹ diese fassen wir hier unter dem Oberbegriff der gesellschaftlich bedingten Chancen zusammen.

Beispielsweise hängt es maßgeblich vom *Zugang zu Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen* ab, das heißt von grundlegenden sozialen Chancen, wie gravierend (und dauerhaft) Analphabetismus oder Krankheiten die Verwirklichungschancen tatsächlich beeinträchtigen. *Soziale Chancen* umfassen Institutionen, die sich – wie etwa Bildungseinrichtungen und das Gesundheitswesen – auf die substanzielle Freiheit des Einzelnen, ein besseres Leben führen zu können, auswirken. Sie sind nicht allein für die private Lebensführung wichtig, sondern sorgen oftmals auch für eine effektivere Teilnahme an ökonomischen und politischen Aktivitäten.⁸² So gehören zu den sozialen Chancen auch die *Wohnbedingungen*; einer der Gründe hierfür ist, dass das Wohnquartier (einschließlich der Ausstattung und Qualität der Infrastruktur) und die dort möglichen Kontakte die Verwirklichungschancen seiner Bewohner nachhaltig beeinflussen. Nicht zuletzt werden die Verwirklichungschancen aller Bürgerinnen und Bürger durch mangelnde Sicherheit vor gewaltsamen Übergriffen (zum Beispiel Kapitalverbrechen) begrenzt.⁸³

Zu den *ökonomischen Chancen* zählen die Zugangsrechte einer Person zum Wirtschaftsleben, die nicht nur durch Einkommen und Vermögen bestimmt werden. Vielmehr verwehrt fehlender *Arbeitsmarktzugang* in einem arbeitszentrierten Gesellschaftssystem Verwirklichungschancen in einem Ausmaß, das weit über die bloßen Einkommenseinbußen hinausgeht und die Grundlagen der Selbstachtung gefährden kann. Arbeitslosigkeit stellt einen Verlust an Freiheiten dar, der sich nicht ausschließlich auf ökonomische Chancen beschränkt. Sie kann weit reichende soziale, psychologische, qualifikatorische und gesund-

79 Vgl. Sen (2000a), S. 90 f.

80 Oder wie Rawls (1988, S. 122 f.) auf der Basis seiner Gerechtigkeit als Fairness urteilt: „Niemand hat seine besseren natürlichen Fähigkeiten oder einen besseren Startplatz in der Gesellschaft verdient ... Das sind einfach natürliche Tatsachen. Gerecht oder ungerecht ist die Art, wie sich die Institutionen angesichts dieser Tatsachen verhalten.“ Siehe hierzu auch die Diskussion in Volkert (1998, S. 33 ff.).

81 Vgl. Sen (2000a), S. 138.

82 Vgl. Sen (2000a), S. 53 f.

83 Sen (2000a S. 90) verweist weiter darauf, dass bei internationalen Vergleichen auch klimatische Gegebenheiten in Entwicklungsländern für den Bedarf an Heizung und Kleidung ausschlaggebend sein können. In „reichen“ Ländern steht dagegen zunehmend die Verfügbarkeit eines Lebensraums mit hoher Umweltqualität zur Diskussion.

heitliche Einschränkungen mit sich bringen und die Verwirklichungschancen auf breiter Basis beeinträchtigen.⁸⁴

Bei anderweitig nicht zu überwindenden Problemen entscheidet das System der sozialen Sicherheit als weiterer Teilbereich der gesellschaftlich bedingten Chancen darüber, inwieweit sich deren Folgen lindern und die Verwirklichungschancen in einem möglichst großen Umfang aufrechterhalten lassen. Erste Anhaltspunkte hierzu geben beispielsweise die Höhe und tatsächliche Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen oder der Arbeitslosenunterstützung. Um dem Stellenwert eines Systems der Sozialen Sicherheit für die Verwirklichungschancen Rechnung zu tragen, müssen außerdem dessen wesentliche Ziele erfüllt sein. Hierzu gehören – über die direkten Ziele der Armutsbekämpfung hinaus – insbesondere:

- *Vertikale Gerechtigkeit:* Einkommensumverteilung oder soziale Unterstützung sollte auf Haushalte mit niedrigen Einkommen oder geringen Verwirklichungschancen zielen. Die Finanzierungsbeiträge von Wohlhabenden sollten dagegen mit dem Einkommen ansteigen und Vergünstigungen abgebaut werden.
- *Horizontale Gerechtigkeit:* Leistungen der sozialen Sicherung an Bedürftige sollten sich nach relevanten Kriterien, insbesondere nach der Bedürftigkeit eines Haushalts, richten. Irrelevante Aspekte, die für Leistungsgewährung und -umfang dagegen keine Rolle spielen sollten, sind beispielsweise das Geschlecht oder ethnische Unterschiede. Umgekehrt sollte der Finanzierungsbeitrag der Bezieher höherer Einkommen zum System der sozialen Sicherung zwar spezifische Lasten (zum Beispiel höhere Familienlasten und -leistungen von Familien, krankheits- und behinderungsbedingter Mehrbedarf), nicht aber irrelevante Kriterien wie die Einkommensart oder Berufsgruppe berücksichtigen.⁸⁵
- *Leistungsanreize:* diese sind sowohl für erwerbstätige „Reiche“ als Finanziers eines Sozialsystems als auch für Arbeitslose und/oder Sozialhilfeempfänger von Bedeutung.
- *Makroeffizienz:* Effizienz des Gesamtvolumens der Sozialausgaben, das heißt insbesondere die Vermeidung von Fehlanreizen und ausufernden Kosten.
- *Mikroeffizienz:* Effiziente Verteilung der gegebenen Mittel auf die verschiedenen Bereiche der sozialen Sicherung.

Die Gewährleistung *politischer Freiheiten* in Form von politischen Mitsprache- und Mitentscheidungsrechten ist einerseits eine Grundvoraussetzung, um Art und Ausmaß der Notlagen möglichst zutreffend konkretisieren zu können. Andererseits stellen öffentliche

84 Im Einzelnen siehe u.a. Sen (1997), S. 160 ff.

85 Vgl. Barr (1998), S. 9 ff.

Diskussionen und politische Auseinandersetzungen aller Art Verfahren zur Herausbildung von Werten und Prioritäten dar, in denen sich Präferenzen bilden und verändern. Nur jene, die sich an politischen Prozessen beteiligen, haben die Gelegenheit, über vorrangige Werte zu diskutieren und vor allem an ihrer Auswahl beteiligt zu sein.

Ferner schafft erst eine breite Beteiligung der Armutsbevölkerung an politischen Entscheidungen ausreichende Anreize und Möglichkeiten für politische Entscheidungsträger, Maßnahmen zur Armutsvermeidung und -bekämpfung im politischen Wettbewerb in einem Maße zu realisieren, das den Zielen der sozialen Sicherung entspricht.⁸⁶ Es sind daher möglichst alle Bevölkerungsteile und nicht nur einzelne Gruppen an Wertediskussionen, an der Identifizierung von Bedürfnissen und an der (Neu-)Bestimmung gesellschaftlicher Regeln und Maßnahmen im Rahmen politischer Entscheidungen zu beteiligen.⁸⁷ Nur so lassen sich die Verwirklichungschancen aneinander annähern.

Politische Freiheiten, ökonomische und soziale Chancen sowie soziale Sicherheit erweitern die Verwirklichungschancen nur, wenn sie nicht nur formal zugesichert, sondern für eine breite Öffentlichkeit transparent und damit auch faktisch verfügbar werden. *Transparenzgarantien* im Sinne einer Gewährleistung der Offenheit und Durchschaubarkeit⁸⁸ bilden damit als Querschnittsfunktion eine Brücke von der formalen Gewährleistung gesellschaftlich bedingter Chancen zur faktischen Verfügbarkeit dieser Grundfreiheiten für Alle. So ist politische Beteiligung trotz eines offenen politischen Systems nicht zu erwarten, wenn Teile der Bürgerinnen und Bürger die Funktionsweise dieses Systems nicht durchschauen und verstehen. Am Arbeitsmarkt müssen freie Stellen nicht nur vorhanden, sondern den Arbeitssuchenden bekannt sein, damit eine höhere Beschäftigung statt Mismatch-Arbeitslosigkeit entsteht. Formal offene Systeme der sozialen Sicherung oder des Bildungs- und Gesundheitswesens erhöhen die Verwirklichungschancen nicht, solange die Berechtigten die ihnen zustehenden Unterstützungen oder Leistungen wegen der Kompliziertheit und Undurchschaubarkeit der Regelungen nicht in Anspruch nehmen. Ohne weitest mögliche Transparenzgarantien in allen Bereichen der gesellschaftlich bedingten Chancen ist daher eine faktische Annäherung der Verwirklichungschancen nicht zu erreichen.

Eine weitere wichtige Querschnittsfunktion ist die Dauer. So bringt ein nur kurzfristiger Mangel an Verwirklichungschancen (wie zum Beispiel Arbeitslosigkeit, Krankheit, Einkommensarmut) oft weniger und keine derart gravierenden Konsequenzen mit sich, als wenn es sich um langfristige oder gar dauerhafte Defizite handelt.

Die einzelnen Elemente der individuellen Potenziale und gesellschaftlich bedingten Chancen stehen in einer engen Verbindung zueinander. Beispielsweise verbessert ein hohes Qualifikationsniveau nicht nur die wirtschaftlichen Chancen (etwa am Arbeitsmarkt), sondern ermöglicht das Verständnis und die Mitwirkung in politischen Diskussionen und

86 Vgl. Sen (2000a), S. 188 und S. 182.

87 Vgl. Sen (2000a), S. 194.

88 Vgl. Sen (2000a), S. 54.

Entscheidungen. Ein hoher Bildungsstand erleichtert es ferner, selbst schwer durchschaubare Regelungen im Gesundheitswesen und im Sozialsystem zu verstehen und eigene Verwirklichungschancen wahrzunehmen. Darüber hinausgehende und vergleichbare wechselseitige Zusammenhänge lassen sich unschwer finden.

Armut im Sinne eines Mangels an Verwirklichungschancen ist demnach durch fehlende materielle oder immaterielle Ressourcen gekennzeichnet und/oder durch gesellschaftliche Ausgrenzung, das heißt durch unzureichende gesellschaftlich bedingte Chancen. Im Umkehrschluss kann auch Reichtum im Sinne eines sehr hohen Maßes an Verwirklichungschancen nicht nur auf Einkommen und Vermögen, sondern auch auf umfangreichen gesellschaftlichen Chancen bis hin zu ausgeprägten Privilegien gründen. Sehr hohe Verwirklichungschancen sind dann kein wünschenswertes Ziel mehr, wenn die eigenen Möglichkeiten zu Lasten anderer konserviert oder ausgebaut werden. Dem „Erleiden einer Ausgrenzung von gesellschaftlich bedingten Chancen“ stehen mithin Privilegierung und gesellschaftliche Macht als Auslöser solcher Ausgrenzungsprozesse gegenüber.

Im Folgenden soll Amartya Sens Konzept der Verwirklichungschancen in diesem Sinne als Grundlage der Armutsberichterstattung und als konzeptionelle Basis für die Reichtumsberichterstattung weiter entwickelt werden. Dies erscheint viel versprechend, da sich die in 3.1 erörterten Ziele der Armuts- und Reichtumsberichterstattung⁸⁹ auf einer solchen Grundlage insbesondere aus folgenden Gründen sehr gut erreichen lassen:

- Es handelt sich um ein weites Konzept, wie es als Grundlage einer Versachlichung durch die Armuts- und Reichtumsberichterstattung im oben erläuterten Sinne erforderlich erscheint.
- Die konzeptionelle Abgrenzung der gesellschaftlich bedingten Chancen von den individuellen Potenzialen erleichtert die vom Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung angestrebte Identifikation von Ausgrenzungsphänomenen und Privilegierungen.
- Zugleich ist die Konkretisierung gesellschaftlich bedingter Chancen hilfreich für die Identifikation von gesellschaftspolitischem Reformbedarf zur Stärkung sozialer Gerechtigkeit und zur Verbesserung der Chancengleichheit.
- Die Ausweitung des Armuts- und Reichtumskonzepts von der weitgehenden Konzentration auf das Einkommen auf nicht-monetäre Ressourcen und gesellschaftlich bedingte Chancen schafft auch bessere Voraussetzungen, um Herausforderungen bei der Gleichstellung von Frau und Mann im Sinne des Gender Mainstreaming zu verdeutlichen. Oft ist es nicht (nur) fehlendes Einkommen, sondern beispielsweise ein,

⁸⁹ Siehe zu den Zielsetzungen, Aufgaben und insbesondere auch zur Notwendigkeit einer Verzahnung der deutschen Armuts- und Reichtumsberichterstattung mit dem Nationalen Aktionsplan (NAPIncl.) für die EU Semrau/Müllenmeister-Faust (2003).

aus vielfältigen Gründen, schlechterer Arbeitsmarktzugang, der die Verwirklichungschancen von Frauen, unabhängig vom Haushaltseinkommen, beeinträchtigt.

- Für die von der deutschen Armuts- und Reichtumsberichterstattung ebenfalls angestrebte Unterstützung des europäischen und internationalen Erfahrungsaustausches erscheint der hier vorgeschlagene Ansatz als besonders gut geeignet. Die Ansätze und Vorschläge der Armutsmessung auf EU-Ebene folgen in jüngerer Zeit einerseits überwiegend dem Grundgedanken eines weiten Armutsbegriffes. Andererseits verweist Atkinson bei der jüngsten Weiterentwicklung und Operationalisierung explizit auf Sens Überlegungen als konzeptionelle Grundlage für seine entsprechenden Vorschläge auf europäischer Ebene. Im weltweiten Rahmen der UN-Armuts- und Entwicklungsberichterstattung dient Sens Ansatz als Basis des Human Development Index (HDI) sowie der Human Poverty Indices HPI I und II (für arme Länder bzw. entwickelte Länder) bereits seit längerem als theoretische Basis. Die Weiterentwicklung der theoretischen Grundlagen im Einklang mit Sens Ansatz kann daher der notwendigen Internationalisierbarkeit der deutschen Armutsberichterstattung in viel versprechender Weise Rechnung tragen.⁹⁰
- Das, im internationalen Kontext bereits etablierte, Konzept der Verwirklichungschancen wird in den nachfolgenden Überlegungen als gemeinsame Basis für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung herangezogen. Es gelingt damit, die teilweise befürchtete Abkopplung der deutschen Reichtumsberichterstattung von der internationalen Diskussion⁹¹ auszuschließen.
- Das Konzept der Verwirklichungschancen stellt jedoch nicht allein einen Anschluss an internationale wissenschaftliche Diskussionen dar, sondern weist starke Bezüge zu grundlegenden wie auch aktuellen deutschen Konzepten und Vorschlägen zur Armuts- und Reichtumsmessung auf. Beispielsweise sind deutliche Parallelen zu Gerhard Weissers „Wert einer Lebenslage“ zu erkennen. Er ergibt sich aus dem „Spielraum“, den die äußeren Umstände für die Befriedigung der menschlichen „Interessen“ bereitstellen.⁹² Walter Krämer (2000, S. 52) hat vor kurzem den Armutsbegriff Amartya Sens als „guten Kandidaten“ für „eine vernünftige, quer durch Raum und Zeit anwendbare Armutsgrenze“ vorgeschlagen. Ebenso bestätigt ein kritischer

90 Zur Bedeutung der Konzeption Sens im Rahmen eines allgemeinen Systems sozialer Indikatoren vgl. Berger-Schmitt/Noll (2000), S. 31. Atkinson u. a. (2002, S. 79) haben im Rahmen einer Weiterentwicklung der EU-Armutsberichterstattung explizit auf Sens Arbeiten als Grundlagen ihrer Ausführungen verwiesen. Sämtliche Human Development Reports der letzten Jahre stehen explizit auf der Grundlage der Senschen Überlegungen. Vgl. hierzu die eingehende Diskussion der Verwirklichungschancen und die Bedeutung dieses Konzepts für die Erfassung von Armut und menschlicher Entwicklung in den Human Development Reports (1997), S. 15 ff., beispielsweise UNDP 2001, S. 241). Neben den Vereinten Nationen und Atkinson u.a. (2002) bezeichnet inzwischen auch die OECD (2000) das Konzept der Verwirklichungschancen gegenüber den gängigen Einkommensanteilsmaßen als eine „more meaningful definition of poverty“.

91 Vgl. Engels (2001), S. 107.

92 Vgl. Weisser (1956), S. 986 sowie den Überblick in Voges u.a. (2001), S. 18 ff.

Rezensent Krämers, dass Sens Konzept in der Tat große Stärken aufweise, wenngleich es bislang keiner eindeutigen Operationalisierung zugeführt worden sei.⁹³

- Eine vollständige Operationalisierung des sehr komplexen Sen'schen Ansatzes kann auch in dieser Studie nicht gelingen. Jedoch ist es das Ziel, die Eignung und Konsequenzen des Ansatzes der Verwirklichungschancen als inhaltliche Leitlinie für die Ausrichtung sowie für die Operationalisierung eines Systems der Armuts- und Reichtumsberichterstattung aufzuzeigen.
- Darüber hinaus entsprechen die in der Reichtumsdiskussion von Schulze (1997) verwendeten Begriffe des „persönlichen Möglichkeitenraumes“ und des „persönlichen Realisierungspotenzials“ als „Gesamtheit der Bedingungen, die man einsetzen kann, um Möglichkeiten zu verwirklichen“, in vielerlei Hinsicht dem hier vorgeschlagenen Konzept Amartya Sens. Gleiches gilt für Schulzes Schlussfolgerung, erst die Erweiterung des kollektiven Möglichkeitenraumes zu einem vieldimensionalen Gebilde werde den tatsächlichen Verhältnissen gerecht.⁹⁴ Überdies wurde vor kurzem vorgeschlagen, in Anlehnung an das Lebenslagenkonzept der Armutsforschung und analog zu den maßgeblich auf der Konzeption Sens aufbauenden Human Development Indicator und Human Poverty Indicator II des UNDP, ein mehrdimensionales Reichtumskonzept zu entwickeln.⁹⁵
- Nicht zuletzt hat Sen in zahlreichen Arbeiten über die Verwirklichungschancen eine Gesamtkonzeption sowohl für die Identifikation von Armut als auch für die Untersuchung des allgemeinen Lebensstandards entwickelt.⁹⁶

3.3 Möglichkeiten der öffentlichkeitswirksamen Operationalisierung und Präsentation von Armut und Reichtum an Verwirklichungschancen

Es lassen sich also gute Gründe für die Notwendigkeit eines weiten Ansatzes finden, der die Armuts- und Reichtumsberichterstattung aus der Perspektive der Verwirklichungschancen konzipiert. Eine solche Perspektive – dies sollte deutlich geworden sein – ist notwendigerweise pluralistisch.⁹⁷ Zugleich verlangt ein solch weites Konzept, das eine größere Zahl und Bandbreite von Indikatoren als armuts- und reichumsrelevant ansieht, jedoch ein durchdachtes Präsentationskonzept. Ein solches wird notwendig, da die für breit angelegte Diskussionsprozesse unabdingbare öffentlichkeitswirksame Pressearbeit eine deutliche

93 Vgl. Ludwig-Mayerhofer (2002), S. 188.

94 Vgl. Schulze (1997), S. 263 f.

95 Vgl. Eißel (2001), S. 107.

96 Vgl. zuletzt Sen (2000b) und die dort genannte weiter führende Literatur zum Lebensstandard.

97 Vgl. Sen (2000a), S. 97.

Begrenzung der Zahl der Indikatoren verlangt. Sen (2000d) formuliert diese Herausforderung mit den Worten: „Relevanz verlangt Ehrgeiz, Brauchbarkeit drängt zur Beschränkung.“ Es gilt daher, einen Weg zu finden, der die Aussagekraft des Gesamtspektrums an relevanten Indikatoren erhält, zugleich aber eine Beschränkung auf wesentliche Aspekte erlaubt, die für die wirksame Information einer breiten Öffentlichkeit notwendig ist.

3.3.1 Ein Drei-Ebenen-Konzept als Balance zwischen relevanter Vielfalt und notwendiger Vereinfachung

Für das Erreichen einer Balance zwischen wissenschaftlicher Relevanz und öffentlichkeitswirksamer Vereinfachung halten wir eine Modifikation des von Atkinson u.a. (2002, S. 70 ff.) für die EU-Armutsberichterstattung vorgeschlagene Mehr-Ebenen-Konzepts für geeignet. Demnach gilt es, für den Armuts- und Reichtumsbericht regelmäßig eine größere Zahl und Bandbreite an Indikatoren zur Dokumentation von Armut und Reichtum an Verwirklichungschancen zu erfassen. Diese Indikatoren sollten im Rahmen des eigentlichen Berichts für ein Fachpublikum und eine sehr interessierte Öffentlichkeit eine ganze Reihe relevanter Ergebnisse zur Verfügung stellen. Für die Information einer breiten Öffentlichkeit ist ein großer Informationsumfang dagegen nicht geeignet. Um der Fundierung einer breiten öffentlichen Diskussion als wichtigem Ziel des Armuts- und Reichtumsberichts zu genügen, gilt es, die Fülle an Informationen auf eine begrenzte Zahl von Primär- und Sekundärindikatoren zu verdichten. Primärindikatoren stellen eine Art Leitindikatoren für die wesentlichen Hauptbereiche der Verwirklichungschancen dar. Sekundärindikatoren präzisieren die Primärindikatoren und erschließen weitere Bereiche, die einer breiten öffentlichen Diskussion bedürfen. Letztlich besteht das hier verfolgte Mehr-Ebenen-Konzept also aus drei Ebenen:

- Primärindikatoren im Sinne von Leitindikatoren für alle wesentlichen Dimensionen der Verwirklichungschancen
- Sekundärindikatoren, die die Primärindikatoren in jenen Bereichen präzisieren und ergänzen, die regelmäßig für eine breite Öffentlichkeit von Interesse sind
- Weitere Indikatoren, die nicht für die breite Öffentlichkeitsarbeit vorgesehen, jedoch regelmäßig im Armuts- und Reichtumsbericht notwendig sind, um die Interpretation der Primär- und Sekundärindikatoren zu unterstützen und Besonderheiten aufzuzeigen.

Die Zuordnung zu den einzelnen Gruppen muss im Zeitverlauf flexibel gehalten und regelmäßig überprüft werden. Die Lösung früherer Probleme sowie das Entstehen neuen Handlungsbedarfs kann es erforderlich machen, einzelne Indikatoren im Zeitverlauf aufzugeben, durch neue zu ersetzen oder – je nach Priorität – den Stellenwert einzelner Indikatoren zu verändern.

Die Auswahl weniger Primär- und Sekundärindikatoren aus einem breiten Spektrum relevanter Informationen verlangt eine Reihe starker Werturteile und höchst normativer Gewichtungen.⁹⁸ Die eigentliche Festlegung von Primär- und Sekundärindikatoren für einen Armuts- und Reichtumsbericht kann daher nicht in dieser Studie erfolgen, sondern verlangt die Einbeziehung einer breiten Öffentlichkeit. Gleiches gilt für die Auswahl und Disaggregation von letztendlich als relevant beurteilten Indikatoren zur Konkretisierung der Grundbestandteile der Verwirklichungschancen, die auch unter Beteiligung weiterer spezialisierter Forscher korrigiert, präzisiert und ergänzt werden muss. Die in den nachfolgenden Kapiteln formulierten Indikatoren ebenso wie ihre Verdichtung zu Primär- und Sekundärindikatoren stellen daher nur einen ersten Vorschlag dar. Er dient zur Illustration und Konkretisierung des Gesamtansatzes der Verwirklichungschancen. Es kann dabei nicht das Ziel sein, der unabdingbaren Konsensfindung einer möglichst breiten Öffentlichkeit oder dem wissenschaftlichen Diskussionsprozess vorgreifen zu wollen.

Ein solches Mehr-Ebenen-Konzept erscheint als geeignete Balance zwischen relevanter Vielfalt und notwendiger Vereinfachung, da beide Aspekte einerseits im Bericht andererseits in den Primär- und Sekundärindikatoren berücksichtigt werden. Zugleich trägt dieser Ansatz der Unterschiedlichkeit der Zielgruppen eines Armuts- und Reichtumsberichtes Rechnung. So finden Wissenschaft und sehr interessierte, bereits gut informierte Bürgerinnen und Bürger im ausführlichen Bericht selbst ein umfassendes Bild von Armut und Reichtum, das zu einer Basis für weiterführende Fachdiskussionen werden kann. Mit Hilfe der begrenzten Zahl von Primär- und Sekundärindikatoren sollte es zugleich gelingen, eine breite öffentliche Diskussion in Gang zu bringen, die den „Experten“ zugleich wesentliche normative Positionen in der Gesellschaft offen legt, die ebenso bedeutsam für die Weiterentwicklung des Armuts- und Reichtumsverständnisses sind wie spezifische Sachinformationen.

Hilfreich ist ferner, dass die Breite der Dimensionen der Verwirklichungschancen in den Primär- und Sekundärindikatoren zumindest ansatzweise, im Bericht dagegen so weit wie möglich, erhalten bleibt. Auf diese Weise vermittelt die Berichterstattung fundierte Informationen, die auch den Stellenwert der unterschiedlichen Teilbereiche der Verwirklichungschancen zum Gegenstand öffentlicher Diskussionen machen. Solche Bewertungen müssen unter möglichst breiter öffentlicher Beteiligung geschehen;⁹⁹ dies setzt voraus, dass die unterschiedlichen Aspekte in einem Armuts- und Reichtumsbericht sichtbar bleiben.

Das hier vorgeschlagene Drei-Ebenen-Konzept für die deutsche Armuts- und Reichtumsberichterstattung ermöglicht zugleich eine Verzahnung mit den nationalen Aktionsplänen zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung im europäischen Kontext (NAPinCl). Sinnvoll erscheint es, das Drei-Ebenen-Konzept auf der Basis der Verwirklichungschancen zunächst für die nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung einzuführen. Dort, wo dies ohne nennenswerten Informationsverlust möglich ist, bietet sich eine Harmonisierung der nationalen mit den europäischen Primär- und Sekundärindikatoren an. Allerdings sollten hiervon abweichende Primär- und Sekundärindikatoren, die von deutscher Seite als wesent-

98 Vgl. Sen (2000a), S. 100.

99 Vgl. Sen (2000a), S. 137.

lich erachtet werden, in der nationalen Berichterstattung in jedem Fall ausgewiesen werden, auch wenn sich auf europäischer Ebene hierüber noch kein Konsens herausgebildet hat.¹⁰⁰ Darüber hinaus soll das Drei-Ebenen-Konzept in Deutschland – anders als in der Europäischen Union – zugleich die Darstellung der Reichtumsberichterstattung strukturieren.

3.3.2 Möglichkeiten, Probleme und Grenzen einer weiter gehenden Aggregation

Das Drei-Ebenen-Konzept hebt zwar eine Auswahl von Primär- und Sekundärindikatoren hervor, gelangt aber nicht zu einem einzigen Armuts- oder Reichtumsindikator. Warum ist diese differenzierte Mehr-Ebenen-Konzeption der noch einfacheren Darstellung durch einen Armuts- und Einkommensindikator überlegen?

Ein einziger Indikator zur Identifikation von Armut oder Reichtum, sei es eine einzelne Variable oder ein zusammengesetzter Gesamtindikator, hat auf den ersten Blick durchaus seine Stärken. Er gibt in sehr schlichter Form ein Gesamtbild wieder und stellt die einfachste und daher – nicht nur bei Pressevertretern – oft beliebteste Darstellungsweise komplexer Sachverhalte dar.¹⁰¹

Eine einzige Variable, so zum Beispiel das Einkommen, dies sollte sich in den späteren Kapiteln noch sehr viel deutlicher zeigen, kann der Komplexität der Armut oder des Reichtums an Verwirklichungschancen nicht annähernd gerecht werden. Atkinson u.a. (2002, S. 71) vertreten dementsprechend die Meinung, ein einziger Armutsindikator würde von vielen europäischen Bürgerinnen und Bürgern als ein zu begrenztes Bild empfunden.

Insofern stellt sich in erster Linie die Frage nach der Eignung eines synthetischen Gesamtindikators. Ein Beispiel ist der Human Development Index (HDI). Dieser Gesamtindikator gewichtet die Bereiche Gesundheit, Bildung und des Einkommens zu je einem Drittel.¹⁰² Solche Gewichtungen sind ebenso einfach wie willkürlich. Dies gilt für jede Gewichtung, die – ohne nähere Kenntnisse der sozio-ökonomischen Zusammenhänge zwischen den Dimensionen der Verwirklichungschancen – zwangsläufig ein irreführendes Bild erzeugt. Schließlich muss bekannt sein, in welchem Maße zum Beispiel die Gesundheit das Einkommen beeinflusst (und umgekehrt), um Redundanzen bei der Aggregation zu

100 Spezifische Primär- und Sekundärindikatoren der deutschen Armutsberichterstattung sind im europäischen Kontext zunächst als Tertiärindikatoren zu führen, solange sie nicht auf die gesamteuropäische Ebene übernommen werden. Ein solches Vorgehen entspricht der Idee der europäischen Tertiärindikatoren, die insbesondere auch der nationalen Erprobung potenzieller (europäischer) Primär- und Sekundärindikatoren und als Beitrag zu einem erst beginnenden Diskussionsprozess über eine erweiterte Perspektive der Armutsmessung dienen soll.

101 Vgl. Atkinson u.a. (2002), S. 72.

102 Siehe zum Beispiel HDR (2001), S. 9 ff. sowie die Erklärungen und Beispiele zu den Human Development Indicators auf S. 133 ff.

vermeiden. Ein willkürlich gewichteter Gesamtwert leistet dagegen die höchst öffentlichkeitswirksame weite Verbreitung eines unzutreffenden Bildes, das eine Reihe nicht näher bekannter Redundanzen aufweist. Dies kann nicht das Ziel der Armuts- und Reichtumsberichterstattung sein. Die Verwendung eines synthetischen Gesamtindikators auf der Basis willkürlich gesetzter Gewichte ist für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung somit ungeeignet.¹⁰³

Derartiger Kritik wäre ein Gesamtindikator nicht ausgesetzt, wenn er bei der Aggregation die wechselseitigen Zusammenhänge verschiedener Dimensionen der Verwirklichungschancen berücksichtigt. Derzeit liegen solche Informationen noch längst nicht vor. Es ist aber – allein schon für eine ursachenorientierte Politikgestaltung – erforderlich, solche Zusammenhänge zwischen den Grundbestandteilen der Verwirklichungschancen näher zu untersuchen. Zwar sind genauere Kenntnisse über die Zusammenhänge etwa von Einkommen, Gesundheit, Qualifikation, sozialen, politischen, ökonomischen Chancen und der sozialen Sicherung höchst bedeutsam für die Politikgestaltung. Jedoch bleibt fraglich, ob es jemals gelingen kann, einen solch präzisen Einblick zu gewinnen, so dass sich hieraus in seriöser Weise ein zutreffender Gesamtindikator ableiten ließe.

Selbst wenn es gelänge, einen perfekten Gesamtindikator zu ermitteln, so widerspräche dessen Einsatz dennoch wesentlichen Zielen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Schließlich spiegelt ein Gesamtindikator notwendigerweise eine eindeutige Entwicklung oder Konstanz vor. Er verschleiert damit höchst politikrelevante gegenläufige Veränderungen in den einzelnen Teilbereichen. Verbessert sich beispielsweise die Wohnsituation, während sich das Ernährungsverhalten und die Gesundheit der Einkommensarmen verschlechtern, so würden sich diese Effekte bei der Berechnung des Gesamtindikators möglicherweise kompensieren. Der Wert des Indikators bliebe also konstant, obwohl sich wirtschafts- und sozialpolitisch bedeutsame Veränderungen ergeben haben. Insofern ist selbst ein im Idealfall seriös und zutreffend konstruierter Gesamtindikator ungeeignet für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Deutschland, die politischen Handlungsbedarf in verschiedenen Bereichen dokumentieren und die Wirksamkeit wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen veranschaulichen soll.¹⁰⁴ Nicht zuletzt ist ein differenziertes Bild ebenso unabdingbar, wenn trotz allgemeiner Fortschritte eine öffentliche Diskussion über die Prioritäten weiterer Maßnahmen in den einzelnen Bereichen in Gang kommen soll.

Darüber hinaus würde die Zusammenfassung der verschiedenen Dimensionen der Verwirklichungschancen engere Armuts- und Reichtumsauffassungen implizit als unzutreffend ausblenden. Dies widerspricht jedoch den Zielen einer sachlichen und unvoreingenommenen Berichterstattung.

103 Dieselben Unzulänglichkeiten weisen andere synthetische Indikatoren auf, so etwa der Human Poverty Index 2 für Industriestaaten; vgl. HDR (2001).

104 Siehe hierzu auch Sen (2000d), S. 59.

Wenn aber die Berücksichtigung der Mehrdimensionalität entscheidend für das Erreichen der Ziele einer Armuts- und Reichtumsberichterstattung ist, kann die Verengung auf einen Gesamtwert nicht zielführend sein. Die Frage, die sich den Verfechtern einer einzigen Gesamtgröße als Armuts- oder Reichtumsmaß daher stellt, hat Sen (2000 d, S. 60) treffend formuliert: „Warum müssen wir es ablehnen, eine vage Vorstellung vom Richtigen zu entwickeln, und statt dessen eine präzise Vorstellung vom Falschen anstreben?“

Auch unter Berücksichtigung der Alternativen erscheint das hier vorgestellte Drei-Ebenen-Konzept daher besser geeignet, das gesamte Spektrum der Ziele einer Armuts- und Reichtumsberichterstattung angemessen zu würdigen.

Wenngleich die Aggregation der Ergebnisse zu einem Gesamtindikator für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung nicht zielführend ist, so erscheint eine andere Form der Zusammenfassung außerordentlich hilfreich. So sollte eine Aggregation „... across fields for an individual and then across individuals“ (Atkinson u.a. 2002, S. 73) die Kumulation von Armuts- oder Reichtumsmerkmalen bei Individuen zu bestimmen. Hierauf aufbauend können zunächst die Häufigkeit und sodann – zum Beispiel mit weiter gehenden Lebenslagenuntersuchungen – die Konsequenzen von Mehrfachbelastungen bestimmt werden. Erste Ansätze hierzu finden sich beispielsweise in Irland, wo die so genannte „consistent poverty“ das Zusammentreffen von Deprivations- und Einkommensarmut widerspiegelt.¹⁰⁵ Solche Ansätze sollten auf Mehrfachbelastungen über die gesamte Bandbreite der Verwirklichungschancen hinweg erweitert und im Sinne einer Untersuchung von Mehrfachprivilegierungen auf die Reichtumsuntersuchung übertragen werden.

3.4 Zusammenfassung

Die Weiterentwicklung der theoretischen Basis mit dem Ziel, eine konzeptionelle Grundlage für die Identifikation von Armut und Reichtum zu erarbeiten, muss die weit verbreitete Uneinigkeit, über das, was Armut und Reichtum überhaupt bedeuten sollen, berücksichtigen. Solche Differenzen sind die Folge unterschiedlicher Werturteile und Lebensziele im Wertepluralismus, aus denen sich verschiedenste Vorstellungen über Armut und Reichtum ergeben. Statt des aussichtslosen Versuches, ein für Alle und Jeden akzeptables Armuts- oder Reichtumskonzept zu suchen, ist es viel versprechender, die konzeptionellen Grundlagen mit Blick auf die Zielsetzungen und Zielgruppen einer Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung zu entwickeln.

Hierauf aufbauend stellt sich die Frage nach einer tragfähigen Gesamtkonzeption, die Kriterien für die Auswahl und Bedeutung jener Bereiche liefert, die für ein weites Konzept der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ausschlaggebend sein sollen. Erst vor dem Hintergrund einer solchen Grundkonzeption lassen sich am Ende einzelne Ansätze und Indikatoren der Armuts- und Reichtungsmessung begründen und vorschlagen.

¹⁰⁵ Vgl. Atkinson u.a. (2002), S. 53 ff. sowie Atkinson (2003), S. 186 ff.

Als Basis für eine solche Gesamtkonzeption schlagen wir den Ansatz der „Verwirklichungschancen“ vor, den Amartya Sen erarbeitet hat. Verwirklichungschancen sind demnach die Möglichkeiten oder umfassenden Fähigkeiten („capabilities“) der Menschen, ein Leben führen zu können, für das sie sich mit guten Gründen entscheiden konnten und das die Grundlagen der Selbstachtung auf keinen Fall in Frage stellt. Armut wird demnach als Mangel an Verwirklichungschancen interpretiert. Es bietet sich an, Reichtum analog hierzu als ein sehr hohes Maß an Verwirklichungschancen zu interpretieren.

Die Bestimmungsgründe der Verwirklichungschancen lassen sich konzeptionell in zwei Bereiche untergliedern: in die „individuellen Potenziale“ und in die „gesellschaftlich bedingten Chancen“ (siehe Abbildung 1). Individuelle Potenziale sind jene grundlegenden Möglichkeiten, über die ein Individuum verfügt, unabhängig davon, in welcher Gesellschaft es sich aufhält. Zu den individuellen Potenzialen gehören materielle ebenso wie nicht-materielle Ressourcen. Demgegenüber umfassen die gesellschaftlich bedingten Chancen wesentliche Bestimmungsgründe der Verwirklichungschancen, die von Staat und Gesellschaft beeinflusst werden. Zu ihnen gehören insbesondere politische Freiheiten, ökonomische Chancen, soziale Chancen sowie das System der Sozialen Sicherung. Es bedarf zudem ausreichender Transparenz, damit die übrigen formal zugesicherten gesellschaftlich bedingten Chancen die individuellen Verwirklichungschancen auch tatsächlich verbessern. Die einzelnen Elemente der individuellen Potenziale und der gesellschaftlich bedingten Chancen stehen in einem engen Zusammenhang und beeinflussen sich gegenseitig.

Insgesamt stellen Armut und Reichtum im Sinne eines Mangels oder eines sehr hohen Maßes an Verwirklichungschancen nicht nur zwei gegensätzliche Positionen mit sehr unterschiedlichen Verwirklichungschancen dar. Ein Mangel an gesellschaftlich bedingten Chancen lässt sich zudem als Erleiden von Ausgrenzung, ein sehr hohes Maß an gesellschaftlich bedingten Chancen, die die Chancen anderer beeinträchtigen, dagegen als Privilegierung und Macht(missbrauch) interpretieren. Mit dieser konzeptionellen Abgrenzung lassen sich wesentliche Ziele der Armuts- und Reichtumsberichterstattung, insbesondere die Ermittlung von Ausgrenzung und Privilegierung sowie die Identifikation von Reformbedarf zur Stärkung der Chancengleichheit, leichter verfolgen. Gleiches gilt für die Versachlichung und Enttabuisierung, die Gender Mainstreaming-Orientierung sowie für die angestrebte Fortsetzung und Verstärkung des internationalen Erfahrungsaustausches. Schließlich liegt Amartya Sens Ansatz der Verwirklichungschancen nicht nur sehr häufig modernen europäischen und weltweiten Konzeptionen der Armuts- und Lebensstandarduntersuchungen zugrunde. Vielmehr weist das Sen'sche Konzept zahlreiche Parallelen zu grundlegenden Ansätzen und aktuellen Vorschlägen der deutschen Armuts- und Reichtumsdiskussion auf.

Ein weites Konzept, wie das der Verwirklichungschancen bedarf eines durchdachten Präsentationskonzeptes. Schließlich wäre eine zu große Zahl an Indikatoren nicht geeignet, um eine breit angelegte öffentliche Diskussion zu fundieren. Die Funktion eines Präsentationskonzeptes ist es daher, eine Balance zwischen der großen Bandbreite relevanter

Einflussfaktoren der Verwirklichungschancen einerseits und der unabdingbaren Vereinfachung für ein breites Publikum andererseits herzustellen. Als Präsentationskonzept schlagen wir auch für die nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung eine Modifikation des von Atkinson u.a. (2002) für die EU erarbeiteten Drei-Ebenen-Konzepts vor. Sie besteht aus:

- Primärindikatoren im Sinne von Leitindikatoren für alle wesentlichen Dimensionen der Verwirklichungschancen
- Sekundärindikatoren, die die Primärindikatoren in jenen Bereichen präzisieren und ergänzen, die regelmäßig für eine breite Öffentlichkeit von Interesse sind
- weiteren Indikatoren, die nicht für die breite Öffentlichkeitsarbeit vorgesehen, jedoch regelmäßig im Armuts- und Reichtumsbericht notwendig sind, um die Interpretation der Primär- und Sekundärindikatoren zu unterstützen und Besonderheiten aufzuzeigen.

Eine Verzahnung dieses eigenständigen nationalen Drei-Ebenen-Konzepts für die deutsche Armuts- und Reichtumsberichterstattung mit dem Mehrebenenkonzept der europäischen Nationalen Aktionspläne erscheint zweckmäßig und problemlos. Neben der Balance zwischen relevanter Vielfalt und notwendiger Vereinfachung liegen weitere Vorteile des Drei-Ebenen-Konzeptes in der Berücksichtigung der Bandbreite an Zielgruppen des Armuts- und Reichtumsberichts. Für die Medien und die breite Öffentlichkeit sollte die begrenzte Zahl an Primär- und Sekundärinformationen einen Einstieg in eine breite Diskussion ermöglichen. Der Bericht eignet sich als Ergänzung, um sich über Einzelfragen Klarheit zu verschaffen. Darüber hinaus sollte der gesamte Bericht für sehr gut informierte Bürger sowie für die Wissenschaft einen Ausgangspunkt für weiter gehende Fachdiskussionen darstellen.

Das hier vorgeschlagene Drei-Ebenen-Konzept entspricht den Zielen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung besser als ein einziger oder ein synthetischer Indikator. So kann ein einziger Indikator der auch politisch bedeutsamen Vielschichtigkeit von Armut und Reichtum nicht gerecht werden. Synthetische Indikatoren sind bis heute auf willkürliche Gewichtungen angewiesen. Sie geben ein zwar öffentlichkeitswirksames, aber falsches Bild von Armut und Reichtum wieder. Selbst ein „perfekter“ Gesamtindikator ist nicht in der Lage, den politischen Handlungsbedarf angemessen wiederzugeben, wenn Fortschritte in einigen Bereichen, neuen Problemen in anderen Bereichen gegenüberstehen.

Im Zentrum des folgenden Kapitels steht die Frage, welche methodischen Konsequenzen sich aus dem Konzept der Verwirklichungschancen für die Eignung wesentlicher Ansätze zur Armuts- und Reichtumsmessung ergeben. In den darauf folgenden Kapiteln vertiefen wir, was Armut und Reichtum im Sinne eines Mangels oder eines sehr hohen Maßes an Verwirklichungschancen im Einzelnen bedeuten. Die meisten der dabei diskutierten Aspekte wären als Grundgerüst des ausführlichen Armuts- und Reichtumsberichtes vorzusehen. Nur zu Illustrationszwecken treffen wir dann in Kapitel 9 eine beispielhafte Auswahl von Primär- und Sekundärindikatoren, um das ergänzende Präsentationskonzept zu verdeutlichen.

4 Messkonzepte aus der Perspektive der Verwirklichungschancen

Das folgende Kapitel soll auf der Grundlage des soeben skizzierten Konzepts der Verwirklichungschancen:

- klären, ob und inwieweit individuelle Armut ein objektiver oder ein subjektiver Zustand ist,
- die absolute und relative Armutsmessung diskutieren und kritisch hinterfragen,
- untersuchen, ob die absoluten Armutsmaße nicht eine größere Bedeutung verdienen,
- prüfen, ob methodisch aus alternativen Ansätzen entwickelte Armutsmaße zusätzlich zu den bisherigen Vorgehensweisen einzubeziehen sind,
- die gängigen Begriffe und Methoden problematisieren und damit beginnen, Messkonzepte und die Konsequenzen für die Empirie zu erarbeiten.

Eine konstruktive Diskussion der Messkonzepte zur Identifikation von Armut und Reichtum verlangt, – dies sollte im zweiten Kapitel dieser Untersuchung deutlich geworden sein – die notwendigen Voraussetzungen und den optimalen Anwendungsbereich der jeweiligen Methoden zu klären. In Abschnitt 4.1 erörtern wir diese Aspekte für die subjektiven und objektiven Methoden der Armutsmessung. Hieran schließt sich eine Diskussion von absoluten und relativen Armutsmaßen an (4.2). Unsere These, dass ein Methodenmix – auch bei der Ableitung einzelner Armutsmaße – erforderlich ist, wollen wir in 4.3 am Beispiel der Ermittlung von Einkommensarmut erläutern. Im Abschnitt 4.4 vergleichen wir die gängigen Messkonzepte mit dem hier entwickelten „Adäquate-Methoden-Ansatz (AM-Ansatz)“ der Einkommensarmutsbestimmung. Eine Zusammenfassung in Abschnitt 4.5 schließt das Kapitel ab.

4.1 Subjektive versus „objektive“ Ansätze zur Bestimmung von Armut und Reichtum

Die begriffliche Unterscheidung zwischen subjektiven und objektiven Maßen gibt Auskunft darüber, wer über die Verwirklichungschancen in einer Gesellschaft urteilt. Subjektive Maße beruhen auf der Einschätzung der Bevölkerung. Objektive Maße werden dagegen von Experten festgelegt. Im Folgenden wollen wir zeigen, dass sich die Entscheidung für eine der beiden Vorgehensweisen daran orientieren sollte, welcher Aspekt der Armut oder des Reichtums an Verwirklichungschancen zu untersuchen ist.

4.1.1 Subjektive Ansätze

Es ist sinnvoll, Fragen über Armut und Reichtum nicht von Experten, sondern durch Befragung der Bevölkerung klären zu lassen, wenn die Antworten überwiegend von sehr unterschiedlichen Werturteilen abhängen und durch Sachinformationen nicht widerlegbar sind.¹⁰⁶

Innerhalb der subjektiven Ansätze ist die Standardbewertung von der Selbstbewertung zu unterscheiden. Beide Bewertungsarten erfüllen verschiedene Funktionen bei der Bestimmung und Konkretisierung von Armut und Reichtum. Im Rahmen der Standardbewertung urteilt beispielsweise eine repräsentative Stichprobe der Bevölkerung darüber, was ein Mangel oder ein sehr hohes Maß an Verwirklichungschancen bedeuten sollen. Bei der Selbstbewertung legt dagegen ein Individuum seine Einschätzung der eigenen Lage offen.

Die **Standardbewertung** ist sinnvoll, wenn es bei unterschiedlichen Wertvorstellungen darum geht, den Umfang von Armut oder Reichtum mit Hilfe eines *gesellschaftlich* „gültigen Standards“ zu ermitteln.¹⁰⁷ Ein Beispiel aus der Armutsmessung ist die Identifikation der nicht überlebensnotwendigen, aber sozio-kulturell als erforderlich angesehenen Haushaltsausstattung.¹⁰⁸ Für Reichtumsuntersuchungen ist eine Standardbewertung angebracht, wenn zum Beispiel eine Schwelle bestimmt werden soll, ab der der „gehobene Konsum“ (im Gegensatz zum allgemein als üblich empfundenen Konsumverhalten) beginnt. Grundsätzlich liegt die Bedeutung einer subjektiven Standardbewertung dort, wo sich gesellschaftliche Ausgrenzung oder Privilegierung nur im Vergleich zu einer von Werturteilen geprägten Situation bestimmen lassen, die als „üblich“ empfunden wird. Expertenurteile sind bei solchen Fragestellungen ungeeignet, da auch sie auf eigene Werturteile angewiesen sind, ohne dass diese notwendigerweise von der Mehrzahl der Bevölkerung geteilt würden.

Nicht zuletzt ist eine subjektive Standardbewertung sinnvoll, um sich ein Bild darüber zu verschaffen, welche Attribute die Bevölkerung mit den Begriffen Armut und Reichtum verbindet. Auf diese Weise kann kontrolliert werden, inwieweit offizielle Armuts- und Reichtumsdefinitionen von den gesellschaftlich gängigen Vorstellungen abweichen.¹⁰⁹

Die **Selbstbewertung** zeigt dagegen, ob und wie das Unter- oder Überschreiten einer Armuts- oder Reichtumsschwelle¹¹⁰ von den Betroffenen selbst wahrgenommen und verarbeitet wird. Selbstbewertung zeigt also die Motivstrukturen und Folgen einer von Dritten als Armut oder Reichtum definierten Situation.

106 Vgl. Volkert (2002a), S. 23.

107 Vgl. Sen (2000d), S. 56.

108 Siehe hierzu Andreß (1999) sowie im Zusammenhang mit den Verwirklichungschancen den Abschnitt 5.2.3 zur Deprivationsarmut in Kapitel 5 dieser Ausführungen.

109 Vgl. Volkert (2002a).

110 Es ist unerheblich, ob diese Schwelle durch eine subjektive Standardbewertung oder von einem Expertengremium bestimmt wurde.

Die Untersuchung von Motivstrukturen ist in wohlhabenden Ländern wichtig, um zwischen dem Erreichten und dem mit den Verwirklichungschancen Erreichbaren zu differenzieren. In sehr armen Ländern, in denen große Teile der Bevölkerung das physische Existenzminimum verfehlen, ist dies weniger von Bedeutung. Schließlich ist kaum davon auszugehen, dass Menschen sich einer massiven Bedrohung ihrer Existenz aussetzen, wenn sie die Chance hätten, ein Leben in größerem Wohlstand zu verwirklichen. In wohlhabenden Ländern ist dagegen ein Überleben auch mit weniger als dem relativ hohen sozio-kulturellen Existenzminimum möglich. Weniger als das sozio-kulturelle Existenzminimum zu haben, muss in reichen Ländern daher nicht unbedingt einem Mangel an Verwirklichungschancen entspringen. Vielmehr kann eine solche Situation auch das Ergebnis persönlicher Zielsetzungen und freiwilliger Selbstbeschränkung sein. Es ist in reichen Ländern daher nicht möglich, das faktisch Erreichte mit dem gleichzusetzen, was mit Hilfe der vorhandenen Verwirklichungschancen möglich wäre. Eine Selbstbewertung kann hier zwischen einem unvermeidlichen Mangel an Verwirklichungschancen und einer freiwilligen Selbstbeschränkung unterscheiden.¹¹¹

Das Beispiel des Unterschieds zwischen Hungern und Fasten soll dies veranschaulichen. In einem sehr armen Land, in dem eine Hungersnot ausgebrochen ist, kann bei jenen, die faktisch eine unzureichende Kalorienzufuhr aufweisen, in aller Regel davon ausgegangen werden, dass diese das Ergebnis eines Mangels an Verwirklichungschancen ist. In reichen Ländern ist eine geringere Kalorienzufuhr dagegen oftmals Teil einer freien Entscheidung aus religiösen oder gesundheitlichen Gründen. Sofern es sich nicht allein schon mit den weiteren Informationen zu den Verwirklichungschancen klären lässt, kann nur eine Befragung der Betroffenen Klarheit schaffen, ob es sich um freiwilliges Fasten oder um Mangelernährung oder Hunger als Folge unzureichender Verwirklichungschancen handelt.¹¹² Gleiches gilt, wenn Deprivationsuntersuchungen durch Präferenzkontrolle klären, ob Unterversorgung gleichbedeutend mit einem Mangel an Verwirklichungschancen ist oder ob ein Haushalt freiwillig auf das betreffende Gut verzichtet. Differenzen zwischen dem faktisch Erreichten und dem aufgrund der Verwirklichungschancen Erreichbaren sind auch bei der Untersuchung des Reichtums von Bedeutung. So kann bestimmt werden, inwieweit sich Bürgerinnen und Bürger bereits mit einem allgemein als niedrig empfundenen Einkommen und Vermögen als reich empfinden. Grundsätzlich kann die Selbstbewertung also dazu dienen, die tatsächlichen Verwirklichungschancen zu präzisieren und nähere Informationen darüber zu liefern, inwiefern von Dritten gesetzte Grenzen auch im konkreten individuellen Fall als relevant angesehen werden.

Eine weitere wichtige Funktion der Selbstbewertung besteht darin, die darüber hinausgehenden Folgen eines Mangels an Verwirklichungschancen insbesondere für die Selbstachtung zu ermitteln. Resignation und der Verlust an Selbstachtung können die Fähigkeit,

111 Sen (2000a), S. 162 spricht in diesem Zusammenhang auch von einer Lücke bzw. einem Sprung zwischen den faktisch realisierten Funktionen und den Verwirklichungschancen.

112 Vgl. Sen (2000d), S. 64 sowie Sen (2000e), S. 117.

neue Ziele zu setzen und zu verfolgen, zunichte machen und damit die Grundlagen der Selbstverwirklichung untergraben. Wie tiefgreifend sich Armut auf die Fähigkeit zur Selbstverwirklichung tatsächlich auswirkt, hängt in erster Linie davon ab, wie eine solche Mangelsituation individuell verarbeitet wird. Was Armut für die Betroffenen konkret bedeutet, lässt sich nur durch Selbstbewertung ermitteln. Umgekehrt kann die Selbstbewertung von Reichen ermitteln, inwieweit die herausragenden Verwirklichungschancen oder auch Privilegien als solche wahrgenommen werden und Anlass zur Erfüllung von positiven Funktionen des Reichtums geben können.

Die Selbstbewertung ist dagegen nicht geeignet, um die Befragten als reich oder arm zu klassifizieren. Zwar kann man individuelle Zufriedenheit oder Unzufriedenheit durch Selbstbewertung ermitteln. Armut lässt sich aber nicht mit Unzufriedenheit oder Unglück und Reichtum nicht mit Zufriedenheit oder Glück gleichsetzen. Schließlich beeinflussen eine Reihe anderer Faktoren, die nichts mit den Verwirklichungschancen zu tun haben, das Entstehen von (Un-)Zufriedenheit. Wenn beispielsweise der Tod naher Angehöriger deren Hinterbliebene unglücklich macht, so lassen sich hieraus keine Rückschlüsse auf die Verwirklichungschancen der Trauernden ziehen. Jede Art des Mitgefühls mit anderen beeinflusst die eigene Zufriedenheit, ohne direkt mit den eigenen Verwirklichungschancen in Verbindung zu stehen. Kämpft ein Mensch dagegen für eine Sache und nimmt dafür große persönliche Opfer und Einbußen an Verwirklichungschancen in Kauf, so kann ein Erfolg in diesem Kampf zufrieden oder auch glücklich machen, selbst wenn am Ende nur noch sehr wenig Verwirklichungschancen bleiben.¹¹³

Individuelle Zielsetzungen wirken sich also auf die Zufriedenheit eines Menschen aus, ohne dass diese einen direkten Bezug zu den Verwirklichungschancen haben müssten. Zudem passen sich Zielsetzungen im Zeitverlauf an die eigenen Möglichkeiten an. Wer lange durch Hunger und Kriege existenziell bedroht war, gibt sich möglicherweise bereits mit dem bloßen Überleben zufrieden, auch wenn das sozio-kulturelle Existenzminimum längst noch nicht erreicht ist. Adaption, das heißt Zufriedenheit mit ärmlichen Bedingungen, ist häufig das Ergebnis von Ohnmacht und gesellschaftlichem Rückzug. Dagegen kann im Reichtum Dissonanz, das heißt Unzufriedenheit trotz umfangreicher Verwirklichungschancen, auftreten.¹¹⁴ Sie ergibt sich etwa als Konsequenz aus ehrgeizigen Zielen und hohen Ansprüchen, die jedoch auch mit umfangreichen Verwirklichungschancen nicht unmittelbar erreichbar sind. Und nicht zuletzt ist Unsicherheit und Unzufriedenheit bei extrem vermögenden Ultra-Reichen geradezu ein Ergebnis umfangreicher Verwirklichungschancen: nämlich dann, wenn angesichts der ungeheuren Vielfalt von Möglichkeiten sinnvolle Ziele abhanden kommen.¹¹⁵

113 Vgl. Sen (2000d), S. 51 f.

114 Vgl. Sen (2000c), S. 26. Voges (2002, S. 39) sieht Adaption und Dissonanz als Widersprüche zwischen subjektiver Selbstbewertung und objektiven Bedingungen einer Lebenslage. Betont werden sollte, dass dies nur eine Spielart dieser Phänomene ist. Adaption und Dissonanz können sich ebenso aus Unterschieden zwischen der Selbstbewertung und einer ebenfalls von Dritten vorgegebenen *subjektiven Standardbewertung* ergeben.

115 Vgl. Schulze (1997), S. 277.

Insgesamt ist die Selbstbewertung daher ein Instrument der Armuts- und Reichtumsforschung, mit dem sich präzisere Aussagen über eine anderweitig bestimmte Gruppe von potenziell Armen oder Reichen machen lassen. Sie ermöglicht es außerdem, die individuelle Bewältigung der Folgen von Armut und Reichtum abzuschätzen und Erkenntnisse über die Auswirkungen auf die Selbstachtung und auf die Grundlagen der Selbstverwirklichung zu gewinnen. Selbstbewertung ist nicht geeignet, um anhand von Zufriedenheitsmaßen die Gruppe von Armen oder Reichen abzugrenzen. Armut und Reichtum lassen sich nach dem Konzept der Verwirklichungschancen nicht losgelöst von der Art des Lebens bestimmen, das ein Mensch führt.¹¹⁶ Um über die Art des Lebens zu urteilen, bedarf es entweder der bereits erörterten subjektiven Standardbewertung oder aber objektiver Methoden, die im Folgenden zur Diskussion stehen.

4.1.2 Nicht-repräsentative „objektive“ Methoden

Es gibt keine objektiven, im Sinne werturteilsfreier, Armuts- oder Reichtumsmaße. Jene Maße, die gemeinhin als „objektiv“ bezeichnet werden, lassen sich – in bewusster Zuspitzung – definieren als „subjektive Standardbewertung, bei der der Kreis der Urteilenden auf eine nicht-repräsentative, geringe Zahl von Personen beschränkt wird.“¹¹⁷

Solche Verfahren sind nicht objektiv im Sinne von wertneutral, denn in jedem Falle werden die Werturteile der Entscheidungsträger in den Ergebnissen zum Ausdruck kommen.¹¹⁸ Es stellt sich damit die Frage, wann ein solcher Verlust an Repräsentativität durch Einengung des Kreises der Entscheidungsträger Sinn macht. Ein solches Verfahren erscheint dann sinnvoll, wenn:¹¹⁹

- (1) ein von den Entscheidungsträgern geteilter, relativer breiter gesellschaftlicher Konsens darüber besteht, welche Informationen ein Armuts- oder Reichtumsmaß zum Ausdruck bringen sollte. Müssen Schwellenwerte bestimmt werden, so sollten bei Experten und in der Gesellschaft vergleichbare Anspruchsniveaus vorausgesetzt werden können. In diesen Fällen ist die Gefahr der Verzerrung des Ergebnisses durch individuelle Werturteile innerhalb des Gremiums relativ gering.

116 Vgl. Sen (2000c), S. 26.

117 Die These Piachauds (1992, S. 65 f.), eine Definition und Messung von Armut könne nur in dem Sinne „objektiv“ sein, als „... sie explizit, eindeutig und überprüfbar ist und auf einer Verwendung der besten verfügbaren Methoden beruht“, ist richtig, geht aber von einem Objektivitätsbegriff aus, der nicht mit dem der Differenzierung zwischen subjektiven und objektiven Armutsmaßen übereinstimmt. Schließlich sind auch moderne subjektive Standardbewertungen explizit, eindeutig und überprüfbar und beruhen auf einer Verwendung der besten verfügbaren Methoden. Für Experten zum Teil schwer nachvollziehbar sind dagegen deren Ergebnisse. Sofern sich solche Differenzen nicht auf mangelnde Sachkenntnis der Bevölkerung zurückführen lassen, deutet dies an, dass die Werturteile der Experten erheblich von denen der Allgemeinheit abweichen. In solchen Fällen spricht dies eher für als gegen die Verwendung subjektiver Methoden.

118 Wir setzen den Begriff der „objektiven“ Methoden in Anführungszeichen, um anzudeuten, dass auch solche Verfahren durchaus von subjektiven Werturteilen beeinflusst werden.

119 Vgl. Volkert (2002a), S. 22 f.

- (2) komplexe Sachinformationen für die Entscheidung von großer Bedeutung sind, über die nur „Experten“ verfügen. In diesen Fällen können solche wesentlichen Kenntnisse den Nachteil nicht-repräsentativer Werturteile überwiegen.

Unter diesen Voraussetzungen sind „objektive“ Maße zweckmäßig und dürften daher auch auf eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung stoßen. Beispielsweise lässt sich der Mindestbedarf an einzelnen Vitaminen bei der Bestimmung des physischen Existenzminimums von Experten in akzeptablerer Weise bestimmen als durch eine repräsentative Standardbewertung der Bevölkerung. Schließlich dürfte ein breiter Konsens unter Experten ebenso wie in der Bevölkerung bestehen, dass das physische Existenzminimum gedeckt werden muss und dass hierzu auch die Vitaminzufuhr gehört. Zugleich besteht vermutlich ein Konsens darüber, dass die Vitamine in einem Mindestumfang verfügbar sein müssen. Um einen solchen Mindestumfang zu bestimmen, bedarf es aber einer eingehenden Kenntnis medizinischer und ernährungswissenschaftlicher Zusammenhänge. Solche Kenntnisse sind in weiten Teilen der Bevölkerung nicht vorhanden. Ein objektives Maß, das von Sachverständigen ermittelt wurde, die über die erforderlichen Kenntnisse verfügen, dürfte daher in dieser Frage auch für die Bevölkerung akzeptabler sein als eine subjektive Standardbewertung durch einen zwar repräsentativen, aber größtenteils uninformatierten Teil der Bevölkerung.

Wenn Werturteile eine geringere Rolle spielen, die Anspruchsniveaus ähnlich sind und die Messung von Armut oder Reichtum komplexe Sachzusammenhänge voraussetzt, dürfte die Bevölkerung angesichts ihrer selbst wahrgenommenen Unkenntnis objektive Maße allgemein also eher akzeptieren als subjektive. Insofern ist die These nicht haltbar, subjektive Maße gäben „realistischere Armutsgrenzen“ wieder, da sie sich auf das Urteil der Bevölkerung stützen und von daher eine höhere Akzeptanz beanspruchen könnten.¹²⁰ Realitätsnähe und Akzeptanz eines Armutsmaßes hängen stattdessen von der Realitätsnähe der Urteilenden ab: unter bestimmten Voraussetzungen ist dies die Bevölkerung selbst, unter anderen Bedingungen verfügen dagegen Sachverständige über ein – allgemein anerkanntes – besseres Urteilsvermögen. Erneut sind die Art der Fragestellung und die damit verbundenen Voraussetzungen für die Armuts- und Reichtumsmessung ausschlaggebend für die Eignung und Überlegenheit einer Methode.

In vielen Fällen ist eine solche Zuordnung nicht eindeutig. Beispielsweise erfordert die Identifikation von gesellschaftlicher Ausgrenzung oder Privilegierung oft ein umfassendes Verständnis komplexer gesellschaftlicher Zusammenhänge. Dies spricht dafür, Armut oder Reichtum an gesellschaftlich bedingten Chancen mit objektiven Maßen zu erfassen.¹²¹ Gleichwohl ist es zweckmäßig, die so gewonnenen Ergebnisse mit einer subjektiven Standardbewertung zu konfrontieren; schließlich verzerren Werturteile die Entscheidung der Experten über gesellschaftliche Fragen weitaus nachhaltiger als bei der Bestimmung eines physischen Existenzminimums.¹²²

120 Diese Position vertreten Atkinson u.a. (2002), S. 86 f.

121 Vgl. Atkinson u.a. (2002), S. 128.

122 Darüber hinaus sollten grundsätzlich ergänzende Informationen durch subjektive Selbstbewertung herangezogen werden – so zum Beispiel, um den Anteil entmutigter Betroffener unter der objektiv bestimmten Gruppe der Arbeitslosen zu ermitteln.

„Objektive“ Ansätze sind dagegen nicht geeignet, um vorwiegend normative Fragen in Bereichen zu klären, die individuell beeinfluss- und gestaltbar sind. So sind „Experten“ die falschen Ansprechpartner, wenn es zu klären gilt, wie viele Räume pro Person den gesellschaftlichen Erwartungen entsprechen, ob ein Haushalt Terrasse oder Balkon oder ein Individuum täglich eine oder mehrere warme Mahlzeiten haben sollte.¹²³

Solche allein mittels einer subjektiven Standardbewertung zu klärenden Fragen können von „Experten“ auch nicht durch Berücksichtigung des objektiven Verbreitungsgrades beantwortet werden. Offensichtlich ist dies bei Aspekten, die eher gesellschaftlich als individuell beeinflussbar sind: andernfalls könnte die Problematik mangelnder Verwirklichungschancen dadurch beseitigt werden, dass man sie auf die Mehrheit der Bevölkerung ausdehnt und zu einem „gängigen Phänomen“ macht. Doch auch bei individuell beeinflussbaren Faktoren führt eine Untersuchung der objektiven Verbreitung nicht zu stichhaltigen Ergebnissen. Wenn in den neuen Bundesländern zum Beispiel objektiv weniger Haushalte über eine Terrasse verfügen, sagt dies nichts über die im Armutskontext allein entscheidende Frage aus, ob die Ostdeutschen hierauf aus finanziellen Gründen verzichten oder ob sie keine Terrasse wollen. Was in erster Linie von Werturteilen und vorwiegend präferenzabhängigen Einschätzungen bestimmt wird, muss also durch subjektive Standardbewertung erfasst werden.

Nachfolgende Tabelle 1 fasst Anwendungsbedingungen und Charakteristika subjektiver und objektiver Maße noch einmal zusammen.

Tabelle 1: Subjektive Standardbewertung versus „objektive“ Maße

	Subjektive Standardbewertung	„Objektive“ Methoden
Vorgehensweise	Repräsentative Befragung der Bevölkerung	„Subjektive Standardbewertung durch eine kleine, nicht repräsentative Gruppe (von „Experten“)“
Anwendungsvoraussetzungen	Wenn persönliche Werturteile bedeutender sind als Expertenwissen (z. B. Festlegung nicht überlebensnotwendiger, sozio-kultureller Mindestausstattung)	Bei allgemeinem Wertekonsens oder wenn sinnvolle Entscheidungen ohne Expertenwissen unmöglich sind (z. B. Vitaminbedarf für ein physisches Existenzminimum)
Grenzen	Fehlende Informationen der Bevölkerung über entscheidende Sachfragen	Nicht repräsentative Werturteile von Experten bei überwiegend normativen Entscheidungen
Geeignete Anwendungsgebiete	z. B. Urteile über weitgehend normativ (sozio-kulturell) bestimmte Bestandteile der sozio-kulturellen Komponente des Existenzminimums	z. B. notwendige Präzisierung des physischen Existenzminimums als Teil des gesamten Existenzminimums

¹²³ Um so mehr gilt dies, als gerade manche „Experten“ über scheinbar nahezu unbegrenzte Fähigkeiten verfügen, sich selbst von einer gesellschaftlich üblichen Lebensweise zu entfernen.

4.2 Armut und Reichtum: relative und absolute Aspekte

In der Diskussion um die Methoden der Armuts- und Reichtumsmessung finden sich vielfältige, nicht selten auch inkonsistente, Abgrenzungen zwischen relativen und absoluten Armutsmaßen. Aus diesem Grunde erörtern wir zunächst, inwieweit der Erkenntnisgegenstand der Armuts- und Reichtumsmessung relativ oder absolut ist. Hieraus lässt sich eine unseres Erachtens geeignete Differenzierung zwischen relativen und absoluten Armuts- und Reichtumsmaßen herleiten.

Prinzipiell sind die Dimensionen der Verwirklichungschancen (zum Beispiel Einkommen, Vermögen, Gesundheit, Qualifikation, soziale, ökonomische, politische Chancen sowie Transparenzgarantieren) als Grundkategorien in Raum und Zeit unverändert bedeutsam. Auf Ihrer Grundlage lassen sich die menschlichen Verwirklichungschancen unabhängig von der einzelnen Gesellschaft und Epoche bestimmen. Beispielsweise waren Qualifikationen zu allen Zeiten ein Grundbestandteil menschlicher Verwirklichungschancen.

4.2.1 Die Relativität von Armut und Reichtum

Für diese allgemein gültigen Grundbestandteile der Verwirklichungschancen gibt es allerdings keine in Raum und Zeit absolut unveränderlichen Indikatoren. Entsprechend existieren auch keine in Raum und Zeit konstanten Schwellenwerte. So unterscheidet sich die Qualifikation, die in einer modernen Wissensgesellschaft als Mindestmaß an Verwirklichungschancen unabdingbar ist, deutlich von den Erfordernissen in einem der letzten heute vorkommenden Naturvölker oder auch von dem, was unsere Vorfahren im Mittelalter als Qualifikation benötigten. Selbst die Indikatoren und Schwellenwerte, die primäre Armut als Nichterreichen des physischen Existenzminimums identifizieren, sind nicht in Raum und Zeit konstant. Wie primäre Armut zu ermitteln ist, hängt vielmehr zum Beispiel von der jeweiligen Klimazone, vom Stand der medizinischen und ernährungswissenschaftlichen Erkenntnisse und nicht zuletzt von der zugrunde gelegten Lebenserwartung ab.

Ferner bestimmen die in einer Gesellschaft vorherrschenden Zielvorstellungen, ob eine bestimmte Lebenssituation als Mangel oder als sehr hohes Maß an Verwirklichungschancen interpretiert wird. Menschen formulieren ihre Ziele in der Regel mit Blick auf die Möglichkeiten und Erwartungen ihrer Gesellschaft. Je umfangreicher die Verwirklichungschancen in einer Gesellschaft sind, um so mehr werden diese jedoch als Möglichkeiten erkannt, vorausgesetzt und erwartet. Dementsprechend werden die Ziele ehrgeiziger, wodurch sich die Indikatoren für die Bestimmung von Armut und Reichtum ändern und die Schwellenwerte erhöhen.

Umfang und Verbreitung von Verwirklichungschancen in einer Gesellschaft haben auch Einfluss auf die grundsätzliche Eignung von Indikatoren zur Armuts- oder Reichtumsmessung.

Um es wieder am Beispiel der Qualifikation zu erläutern: Die Fähigkeit Lesen und Schreiben zu können, ist in einer Gesellschaft ohne Schrift naturgemäß ohne Bedeutung. Verfügt nach Erfindung der Schrift zunächst nur ein kleinerer Kreis von Gesellschaftsmitgliedern über solche Kenntnisse, so tragen diese zu einem hohen Maß an Verwirklichungschancen bei. Entsprechend waren Lese- und Schreibkenntnisse bis vor wenigen Jahrhunderten Zeichen von Reichtum und außergewöhnlich guten Verwirklichungschancen. Aufgrund der zunehmenden Alphabetisierung weiter Bevölkerungskreise in den letzten Jahrhunderten haben Lese- und Schreibkenntnisse ihre Exklusivität und damit ihre Eignung als Reichtumsmaß verloren. Stattdessen stellen sie weit verbreitete, allgemein erwartete Grundanforderungen dar, so dass Lese- und Schreibkenntnisse inzwischen nicht mehr über Reichtum, sondern über Armut an Verwirklichungschancen entscheiden.

Es ist daher aussichtslos, nach Indikatoren oder Schwellenwerten für Armut oder Reichtum zu suchen, die absolut in dem Sinne sind, dass sie überall, zu allen Zeiten und unter allen gesellschaftlichen Bedingungen Gültigkeit beanspruchen könnten. Die Unterscheidung von absoluten und relativen Maßen lässt sich also nicht auf die (Un-)Abhängigkeit von räumlichen, zeitlichen oder gesellschaftlichen Umständen zurückführen. Schließlich sind in dieser Hinsicht alle Armuts- und Reichtumsmaße relativ.

Bereits der Begründer der modernen Wirtschaftswissenschaft, Adam Smith, hat hervorgehoben, dass jene Güter, die erforderlich sind, um sich ohne Scham in der Öffentlichkeit zeigen zu können (Kleider, Schuhe etc.) je nach sozialen Gebräuchen und kulturellen Normen variierten. Entsprechend bedürfe es in einer reicheren Gesellschaft eines höheren Aufwandes an Kleidung und sonstigem sichtbaren Konsum, um sich ohne Scham in der Öffentlichkeit zeigen zu können, als in einer ärmeren Gesellschaft.¹²⁴

Allgemein – und nicht nur für die Funktion, sich ohne Scham in der Öffentlichkeit zeigen zu können – braucht man in einem reichen Land ein höheres Einkommen, um dieselben Funktionen wahrnehmen zu können, für die in einem ärmeren Land ein sehr viel geringeres Einkommen erforderlich wäre. Ein (relativ) armer Mensch steht in einem reichen Land unter einem ungleich höheren Konsumdruck. So sind in reichen Ländern mehr moderne Geräte (Fernseher, Videorecorder etc.) erforderlich, um am Leben der Gemeinschaft teilhaben zu können, soweit diese Güter als alltäglich angesehen werden. Dementsprechend hungern in den USA manche Familien, weil sie den Besitz von Fernseher, Videorecorder oder eigenem Auto als dringlicher empfinden als die Deckung des physischen Existenzminimums. Ein Mangel an Verwirklichungschancen in Form von Einkommensarmut kann in reichen Gesellschaften daher bei Menschen auftreten, die über ein Einkommen verfügen, mit dem sie in einer anderen ärmeren Gesellschaft alle üblichen Funktionen erfüllen könnten.¹²⁵

Ein Charakteristikum der Relativität sozio-kultureller Einkommensarmut ist daher, dass sie grundsätzlich von der Höhe und Verteilung des Einkommens der übrigen Gesellschafts-

124 Vgl. Smith (1910), S. 351 ff., zitiert in: Sen (2000c), S. 37 sowie in Sen (2000a), S. 94.

125 Vgl. Sen (2000a), S. 89 f. sowie S. 112 f.

mitglieder bestimmt wird. Die Relativität eines solchen Einkommensarmutsbegriffs – wie auch die eines monetären Reichtumsbegriffs – zeichnet sich also dadurch aus, dass sozio-kulturelle Einkommensarmut und monetärer Reichtum nicht ohne Kenntnis des Einkommens aller übrigen Gesellschaftsmitglieder ermittelt werden können.

Dieses erste Zwischenergebnis, dass sozio-kulturelle Einkommensarmut nur durch relative Einkommensmaße ermittelt werden kann, ist in Deutschland und anderen europäischen Ländern nahezu unumstritten. Grundsätzlicher Klärungsbedarf besteht jedoch hinsichtlich der begrifflichen Abgrenzung und Bedeutung absoluter Armutsmaße, wie im Folgenden zu zeigen sein wird.

4.2.2 Die Wieder- und Neuentdeckung absoluter Armutsmaße: eine Notwendigkeit

Bei der Abgrenzung absoluter Maße muss zunächst geprüft werden, ob die fraglichen Maße überhaupt geeignet sein könnten. Denn das Niveau und die Verbreitung von Verwirklichungschancen entscheiden darüber, ob – wie es am Beispiel der Lese- und Schreibkenntnisse erläutert wurde – ein Indikator als Armuts- oder Reichtumsindikator überhaupt aussagefähig ist.

Unter in dieser Hinsicht denkbaren Indikatoren lässt sich dann eine Gruppe absoluter Maße abgrenzen. Absolute Maße sind dabei: Maße, die einen Mangel oder ein sehr hohes Maß an Verwirklichungschancen ohne nähere Informationen über Niveau und Verteilung entsprechender Verwirklichungschancen in der Gesellschaft ermitteln können.

Dementsprechend ist Arbeitslosigkeit ein absolutes Maß, das einen Mangel an ökonomischen Chancen anzeigt. In der heutigen Gesellschaft stellt Erwerbsarbeit in der Erwerbsbevölkerung einen wesentlichen Teil der Verwirklichungschancen dar. Entsprechend leidet *jeder* Arbeitslose unter einem Mangel an ökonomischen Chancen, unabhängig davon, welchen Umfang Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in einer Gesellschaft erreichen oder wie sie sich verteilen.

Ein weiteres bekanntes Beispiel für ein absolutes Armutsmaß ist das physische Existenzminimum als Grundlage der Ermittlung primärer Armut. Schließlich befindet sich *jedes* Individuum, dessen Überleben gefährdet ist, weil es das physische Existenzminimum nicht erreicht, in primärer Armut. Absolut ist dieses Maß, weil die Identifikation von primärer Armut bereits allein anhand von Informationen zur fraglichen Person getroffen werden kann. Es bedarf keiner Kenntnisse, wie viele Mittel zur Deckung von Grundbedürfnissen in dieser Gesellschaft insgesamt zur Verfügung stehen, wie sie verteilt sind und wie verbreitet primäre Armut in der entsprechenden Gesellschaft ist.

Die deutsche Armutsdiskussion ist geprägt von einer Position, nach der absolute Armutsmaße in der heutigen Zeit nicht mehr erforderlich seien. Ausgangspunkt der hierzu vorgebrachten Argumentation sind Thesen, wie die von Zimmermann (1998, S. 34): „Armut ist für diese Gesellschaft in der Regel keine Frage des physischen Überlebens, sondern eine Frage des menschenwürdigen Lebens.“ Aus solchen prinzipiell zutreffenden Aussagen wird jedoch die sehr viel zweifelhaftere Schlussfolgerung gezogen, absolute Armutsmaße seien daher überholt und man könne sich auf die Ermittlung relativer (Einkommens-)Armut beschränken.¹²⁶

Diese Schlussfolgerung beruht auf zwei unhaltbaren Annahmen:

- (1) Angesichts der Tatsache, dass das physische Überleben in der Regel gesichert sei, wird gefolgert, dass die Armutsforschung die Ausnahmen vernachlässigen könne.
- (2) Unterstellt wird ferner, absolute Maße seien für die Fragen eines menschenwürdigen Lebens sowie Existenzminimums insgesamt ohne Belang. Nicht selten werden dabei primäre und absolute Armut fälschlicherweise gleichgesetzt.

Die Problematik dieser beiden Annahmen soll in den beiden nächsten Unterabschnitten erläutert werden.

4.2.2.1 Die Bedeutung des physischen Existenzminimums in reichen Ländern

Warum muss die Armutsmessung ein physisches Existenzminimum und primäre Armut auch in reichen Ländern bestimmen, in denen das physische Überleben *in der Regel* gesichert ist?

Selbst wenn das physische Existenzminimum in der Regel gesichert ist, so folgt hieraus nicht, dass dies auch ausnahmslos der Fall ist. Wie – nicht nur – in den USA zu beobachten ist, kann der Konsumdruck gerade in reichen Ländern dazu führen, dass Einschränkungen bei den elementaren Grundbedürfnissen in Kauf genommen werden, um sozial nicht ausgegrenzt zu werden. Auch in einem reichen Land muss daher ein physisches Existenzminimum bestimmt und primäre Armut als „Ausnahme von der Regel“ eingehend untersucht werden.

Das Unterschreiten eines physischen Existenzminimums zeigt einen besonders dringenden Handlungsbedarf an, besteht doch ein qualitativer Sprung von gesellschaftlicher Ausgrenzung hin zur existenziellen Bedrohung des eigenen Lebens durch primäre Armut. Es ist daher – auch für prioritätengerechte politische Entscheidungen – unerlässlich, ein physi-

¹²⁶ Siehe in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen im 2. Kapitel dieser Studie.

sches Existenzminimum zu ermitteln, um ausmachen zu können, wo sich dieser qualitative Sprung vollzieht und wer davon betroffen ist.

Stichhaltige Angaben darüber, ob, in welchem Maße, bei welchen Gruppen und aus welchen Gründen primäre Armut in Deutschland auftritt, sind ferner wesentlich, um nähere Aussagen über die Tragweite der Einschränkungen bei einem bestimmten Abstand zu einer wie auch immer definierten Einkommensarmutsgrenze machen zu können. Es ist inhaltlich völlig offen, was ein Leben mit 40%, 30% oder 20% des durchschnittlichen Einkommens oder eine entsprechende Armutsücke an Problemen mit sich bringen. Jedoch lässt es sich – auch in der angestrebten öffentlichen Diskussion – sehr viel deutlicher nachvollziehen, zu welchen Konsequenzen das Unterschreiten des physischen Existenzminimums führen kann. Einer ergänzenden physischen Armutsgrenze bedarf es daher, um klare inhaltliche Aussagen über die Situation der extrem Armen treffen zu können und der Politik sofortigen, unaufschiebbaren Handlungsbedarf zu signalisieren.

Die relative sozio-kulturelle Armutsgrenze sollte daher durch ein klar definiertes physisches Existenzminimum ergänzt werden, das die Gefahr einer lebensbedrohlichen Verelendung signalisiert, zumal es offensichtlich auch in Deutschland eine nennenswerte Working Poor-Problematik gibt.¹²⁷ Zugleich mehren sich die Empfehlungen, einen großen eigenständigen Niedriglohnsektor bei gleichzeitiger Absenkung der Sozialhilfe zu schaffen.¹²⁸ Klarheit darüber, wann selbst das Überleben nicht mehr gewährleistet ist, erscheint vor diesem Hintergrund unerlässlich für eine Abschätzung von politischem Handlungsbedarf ebenso wie von den Folgen und Grenzen einzelner Reformüberlegungen.

Ohnehin tritt primäre Armut bereits heute in Deutschland auf – wird aber in der Regel durch völlig unzureichende Daten verschleiert. So erfährt beispielsweise Jahr für Jahr eine nicht genau bekannte Zahl von Wohnungslosen. Gerade dieses Beispiel zeigt, dass auch zur Bestimmung von primärer Armut im Kontext der Verwirklichungschancen Einkommensanalysen allein nicht ausreichen. Wären – anders als heute – notwendige offizielle Daten zur Erfassung der Situation von Wohnungslosen bekannt, so ließe sich vermutlich zeigen, dass ihre existenzielle Gefährdung nicht unmittelbar von ihren Tageseinnahmen abhängt. Sehr viel entscheidender wären – neben den Witterungsbedingungen – vermutlich soziale Chancen, wie die Verfügbarkeit und Klientengerechtigkeit von Übernachtungsmöglichkeiten und anderweitiger sozialer Infrastruktur, die Gewaltbereitschaft des sozialen Umfeldes etc.¹²⁹

Insgesamt stellt sich damit auch „reichen“ Ländern, in denen ein hohes Wohlstandsniveau die Regel ist, die Aufgabe, primäre bzw. extreme Armut zu verhindern.¹³⁰ Um extreme Armut gezielt bekämpfen zu können, bedarf es jedoch der Ermittlung primärer Einkommensarmut.

127 Vgl. Hanesch (2000).

128 Vgl. Sinn (2001, 2000).

129 So weisen auch Ludwig/Neumann (2003) mit Blick auf umherziehende Obdachlose, Drogenabhängige und Straßenkinder darauf hin, dass solch extreme Armut eher einer absoluten Armut, auch in Deutschland, entspricht.

Darüber hinaus gilt es – wie am Beispiel der Wohnungslosen verdeutlicht wurde – ebenso über das Einkommen hinausgehende gravierende Defizite in den Verwirklichungschancen zu ermitteln, die das Überleben in einem reichen Land bedrohen können.

Insgesamt verlangt somit auch die Notwendigkeit, stichhaltige Informationen über primäre Armut als dem vielleicht gravierendsten Problem in Deutschland zu erhalten, die Perspektive von der alleinigen Einkommensbetrachtung auf weitere wesentliche Bestimmungsgrößen der Verwirklichungschancen zu erweitern.

4.2.2.2 Absolute Grundvoraussetzungen einer Teilnahme am gesellschaftlichen Leben

Im Abschnitt 4.2.1 zur Relativität von Einkommensarmut wurde gezeigt, dass der Umfang der zur Teilnahme am gesellschaftlichen Leben erforderlichen Mittel vom Reichtum der Gesellschaft abhängig ist. Um nicht ausgegrenzt zu sein, bedarf es in einem reichen Land eines höheren Einkommens als in einem armen. Insoweit ist Einkommensarmut in der Tat relativ.

Darüber hinaus verlangt die Überwindung eines Mangels an Verwirklichungschancen – neben dem Erreichen des physischen Existenzminimums – jedoch eine Reihe weiterer absolut notwendiger Grundvoraussetzungen. Sie umfassen sowohl unabdingbare individuelle Potenziale als auch grundlegende gesellschaftlich bedingte Chancen, ohne die *jeder* einen Mangel an Verwirklichungschancen aufweist, unabhängig davon, wie viel weitere Gesellschaftsmitglieder von solchen Einschränkungen betroffen sind. Um Armut und Mehrfachbelastungen in Bereichen identifizieren zu können, die nicht durch finanzielle Engpässe allein entstehen, bedarf es also oftmals absoluter Maße.

Beispielsweise beeinträchtigen schwere chronische Krankheiten die eigene Lebensführung, unabhängig davon, wie viele andere Kranke es in der Gesellschaft gibt. Funktionaler Analphabetismus schränkt eine Reihe von politischen, sozialen und ökonomischen Chancen ebenso stark ein wie das Verständnis formal gewährter Ansprüche im System der sozialen Sicherung. Dies gilt weitgehend unabhängig davon, wie vielen weiteren Bürgerinnen und Bürgern ebenfalls ausreichende Lese- und Schreibkenntnisse fehlen, um die Grundanforderungen in einer Wissensgesellschaft erfüllen zu können.

In beiden Beispielen führt mangelnder Zugang zu Gesundheits- und Bildungseinrichtungen in jedem Einzelfall zu einer Verschärfung der Probleme, egal ob die Ausgrenzung weite Teile der Bevölkerung, einzelne Gruppen oder Individuen betrifft.

130 Formal stellt primäre Armut in einem reichen Land die eklatanteste Verletzung der vertikalen Gerechtigkeit im System der sozialen Sicherung dar. Sie führt – angesichts des Umfangs des gesamten Sozialbudgets – zugleich zur Makro- und Mikroineffizienz der Umverteilung.

Die Liste der Beispiele von nicht-materiellen Ressourcen und gesellschaftlich bedingten Chancen, die nur mit absoluten Armutsmaßen erfasst werden müssen, ließe sich noch deutlich erweitern. Im nachfolgenden fünften Kapitel werden wir uns eingehender mit der Identifikation solcher absoluter Grundvoraussetzungen in den einzelnen Teilbereichen der Verwirklichungschancen befassen.

Absolute Maße sollten daher künftig eine stärkere Beachtung im Rahmen der Armutsberichterstattung finden. Sie müssen die Grundvoraussetzungen identifizieren, ohne die in jedem Einzelfall und unabhängig von der Situation der übrigen Gesellschaftsmitglieder Armut als Mangel an Verwirklichungschancen entsteht.

Das Kriterium der Unabhängigkeit von Gesamtumfang und Verteilung der Verwirklichungschancen in der Gesellschaft ist auch zur Abgrenzung absoluter Reichtumsmaße anwendbar. Auch dort lässt sich mit absoluten Maßen ein sehr hohes Maß an gesellschaftlich bedingten Chancen darstellen. Dies gilt unabhängig davon, ob beispielsweise ein sehr hohes Maß an politischen Chancen in einer Diktatur oder an ökonomischen Chancen durch Monopolisierung der Wirtschaft auf nur einen oder wenige begrenzt sind; oder ob eine ganze Reihe von Bürgerinnen und Bürgern – etwa in einer Demokratie und bei funktionierendem Wettbewerb – über ein sehr hohes Maß an politischen und ökonomischen Chancen verfügen.

Ebenso kann die Reproduktion des eigenen Einkommens allein aus dem vorhandenen Vermögen nur einer einzigen Person oder einer größeren Gruppe in der Gesellschaft möglich sein. Es lassen sich also auch inhaltlich aussagefähige absolute Maße des monetären Reichtums definieren.

Die Sichtweise der jeweiligen Möglichkeiten und Grenzen der verschiedenen Armutsmaße, wie sie bislang erörtert wurde, bringt eine Reihe von Konsequenzen für die Bestimmung eines Existenzminimums in reichen Ländern mit sich. Sie sind Gegenstand der folgenden Abschnitte.

4.3 Bestimmung der Einkommensarmut mit dem „Adäquate-Methoden-(AM-)“-Ansatz – eine neue Sichtweise

Die vorangegangenen ebenso wie die Teile 5 und 6 dieser Untersuchung sollten und sollen zeigen, dass Armut als ein Mangel an sozio-kulturell akzeptablen Verwirklichungschancen nicht allein anhand eines einkommenszentrierten Ressourcenkonzeptes ermittelt werden kann. Anders als die in Deutschland bislang gängigen Armutskonzepte verlangt die Perspektive der Verwirklichungschancen somit eine Berücksichtigung von nicht-materiellen Ressourcen und gesellschaftlich bedingten Chancen bei der Bestimmung des sozio-

kulturellen Existenzminimums. Ein monetärer Ressourcenansatz erbringt dagegen nur dann zutreffende Ergebnisse, wenn gleichartige gesellschaftlich bedingte Chancen und homogene nicht-materielle Ressourcen vorausgesetzt werden können.¹³¹ Solch restriktive Voraussetzungen dürften aber ausgesprochen selten gegeben sein. Für einen Armuts- und Reichtumsbericht, der die Situation der gesamten Bevölkerung in Deutschland darstellen soll, sind sie offensichtlich unzulässig. Es ist daher erforderlich, ein – auch die nicht-materiellen Ressourcen sowie die gesellschaftlich bedingten Chancen – umfassendes Existenzminimum zu bestimmen. Die Bestimmung primärer Einkommensarmut sowie einiger Grundvoraussetzungen im Bereich der nicht-materiellen Ressourcen und gesellschaftlich bedingten Chancen verlangt dabei den Einsatz absoluter, meist objektiver Armutsmaße. Die Bestimmung des Einkommens, das erforderlich ist, um gesellschaftlicher Ausgrenzung zu entgehen, verlangt dagegen nach relativen, subjektiven Ansätzen. Bereits die Bestimmung eines umfassenden Existenzminimums erfordert mithin einen Methodenmix, der relative und absolute Ansätze je nach Eignung für einen bestimmten Untersuchungsgegenstand gezielt kombiniert.

Ein solcher Methodenmix erscheint auch zur Neubestimmung von Einkommensarmut als wesentlichem Teil des umfassenden Existenzminimums erforderlich. Deutschland und zahlreiche andere Länder der Europäischen Gemeinschaft versuchen derzeit, Einkommensarmut durch das Unterschreiten relativer Einkommensanteilsmaße von zum Beispiel 50%, 60% oder 40% eines mittleren Einkommens zu messen. Bereits im Abschnitt 2.1 dieser Studie wurde die Hauptkritik der mangelhaften theoretischen Fundierung erwähnt, der diese Methoden auch in der deutschen Debatte ausgesetzt sind. Die mangelhafte theoretische Fundierung bringt sehr viel weiter gehende Probleme für die Praxis und die Anwendbarkeit eines solchen Konzeptes als Grundlage öffentlicher Diskussionen mit sich. Weil diesem Ansatz keinerlei theoretisch fundiertes Konzept zugrunde liegt, kann er auch keinerlei begründeten Hinweis auf eine systematisch bestimmte Armutsschwelle geben. Wissenschaftler sind daher gezwungen, die (mittlerweile entsprechend große Anzahl vielfältigster) Schwellenwerte willkürlich festzulegen. Atkinson u.a. (2002, S. 88) befürchten, dass die öffentliche Akzeptanz einer solchen willkürlichen Vorgehensweise vermutlich ziemlich gering sein dürfte, – ungeachtet der Popularität, die sie in der EU, anders als in den USA, seit längerem genießt.

Bereits die mangelnde theoretische Fundierung der Einkommensanteilskonzepte erfordert es, die Bestimmung von Einkommensarmut grundsätzlich anders vorzunehmen. Die Gefahr einer mangelnden öffentlichen Akzeptanz macht das Anliegen, Einkommensarmut systematischer und mit weniger Willkür zu bestimmen, jedoch besonders dringlich. Schließlich bedürfen Armutsmaße, die in einem bundesdeutschen Armutsbericht Grundlage einer breiten öffentlichen Diskussion werden sollen, einer sachlichen Begründbarkeit und breiten Akzeptanz in der Bevölkerung; Begründbarkeit und Akzeptanz sind aber bedeutsamer als die derzeitige Popularität in eng begrenzten Kreisen aus Wissenschaft und Politik.

131 Vgl. Volkert (2000a), S. 20 ff.

Gleichwohl sollte bereits in Kapitel 2 angeklungen sein, dass es einen Königsweg – eine einzige richtige Methode – zur Identifikation von Armut nicht geben kann. Schließlich muss das Konzept der Einkommensarmut eine Vielzahl von Faktoren berücksichtigen, die wesentliche „absolute“ Grundanforderungen ebenso umfassen wie subjektive Erwartungen. Grundsätzlich lässt sich Einkommensarmut in zwei Komponenten zerlegen:

1. Physische Komponente: Primäre Einkommensarmut, d. h. Einkommen, die zu gering sind, um ein dauerhaftes Überleben zu sichern.
2. Sozio-kulturelle Komponente: Einkommen, die zu gering sind, um gesellschaftlicher Ausgrenzung zu entgehen und sich beispielsweise „ohne Scham in der Öffentlichkeit zu zeigen“.

Wie bereits in 4.1 erörtert, sind subjektive Maße dort ungeeignet, wo – beispielsweise wesentliche Bestandteile eines physischen Existenzminimums (zum Beispiel der tägliche Bedarf an Vitaminen) – mangels genauerer Kenntnisse in der Bevölkerung nicht durch subjektive Standardbewertungen, sondern mittels objektiver Maße zu bestimmen wären. In solchen Fällen dürften objektive Maße auch in der Bevölkerung auf eine deutlich größere Akzeptanz stoßen. Dagegen hängt die weiter gehende Frage, was jenseits des Überlebensnotwendigen in einer Gesellschaft gebraucht wird, um nicht ausgegrenzt zu werden und sich ohne Scham in der Öffentlichkeit zeigen zu können, weitgehend von subjektiven Werturteilen ab.

Die Heterogenität der Komponenten von Einkommensarmut führt dazu, dass es weder mit objektiven noch mit subjektiven Maßen allein gelingen kann, konsistent und akzeptabel Einkommensarmut zu bestimmen. Subjektive Maße bergen die Gefahr in sich, Bestandteile der physischen Komponente, die nur mit wissenschaftlichen Kenntnissen zu erfassen sind, falsch einzuschätzen. „Objektive“ Maße, die die Frage, was in einer Gesellschaft als sozio-kulturelle Komponente üblich sein soll oder nicht, unterstellen dagegen die Werturteile von Sachverständigen auf Gebieten, auf denen die rein normativen Ansichten der Experten deutlich von denen der Bevölkerung abweichen. Entsprechend gering kann die öffentliche Akzeptanz von objektiven Armutsmaßen ausfallen. Insofern sind nicht allein relative Einkommensanteilsmaße, sondern ebenso der Versuch, Einkommensarmut insgesamt von Experten in Form eines Warenkorb zu bestimmen zu lassen, der Gefahr der mangelnden Akzeptanz ausgesetzt.¹³² Die Warenkorbmethode ist in dieser Hinsicht zu kritisieren, dass sie auch die zum Teil weitestgehend von Werturteilen abhängigen Entscheidungen, was in den Warenkorb hineingehört und was nicht, ohne stichhaltige Begründung vollständig den subjektiven Ansichten von Experten unterwirft.

132 Gleiches gilt für die in den USA und in Kanada gebräuchlichen food-ratio-Methoden. Food-ratio-Methoden versuchen, von den Ausgaben für Nahrungsmitteln durch Zuschläge für andere unabhängbare Ausgabenpositionen zu einem Schwellenwert für Armut zu gelangen; vgl. hierzu sowie Vorschlägen einer Weiterentwicklung dieses eher absoluten Ansatzes Citro/Michael (1995).

Sowohl objektive als auch subjektive Methoden können also immer nur einen Teil der Einkommensarmutskomponenten zutreffend bestimmen. Beide Methoden scheitern dagegen bei einer stichhaltigen Ermittlung der gesamten Einkommensarmut. Es erscheint daher sinnvoll, insbesondere auch den Schwellenwert der Einkommensarmut mit Hilfe eines differenzierten „Adäquate-Methoden-(AM-)Ansatzes“ zu bestimmen.

Bereits im vorangegangenen Abschnitt wurde begründet, dass das physische Existenzminimum – soweit es sich monetär darstellen lässt – bei der Betrachtung von Einkommensarmut explizit auszuweisen ist. Die Frage, welche finanziellen Mittel für Nahrung, Kleidung, Wohnen erforderlich sind, um sich auf Dauer wenigstens das bloße Überleben zu sichern, ist in vielen Bereichen durch Sachverständige angemessener zu klären als von der Bevölkerung. Schließlich besteht ein weitgehender Konsens, dass das physische Existenzminimum in jedem Fall gewährleistet sein sollte. Zugleich verlangt die Abschätzung der Ausgaben für ein Mindestmaß an ausgewogener Ernährung medizinische, lebensmittel- und ernährungswissenschaftliche Kenntnisse, über die die Bevölkerung nicht verfügt. In ähnlicher Weise lassen sich der finanzielle Bedarf für eine gerade ausreichende, möglichst billige Kleidung sowie die absolut überlebensnotwendigen Grundvoraussetzungen des Wohnens weitgehend „objektiv“ ermitteln.

Kriterium für die Aufgabenverteilung zwischen subjektiven und objektiven Methoden sollte die Bedeutung von Werturteilen einerseits und die Notwendigkeit der Kenntnis komplexer Sachverhalte andererseits sein. Jene Bereiche der physischen Komponente von Einkommensarmut, über deren Bedeutung ein breiter gesellschaftlicher Konsens besteht und deren Konkretisierung nur unter Berücksichtigung komplexer Sachverhalte möglich ist (physisches Existenzminimum, wie zum Beispiel hinlänglich gesunder Ernährung und Ähnliches) sollten durch objektive Methoden operationalisiert werden. Handelt es sich dagegen um einfache, aber stark werturteilsbehaftete Aspekte, bieten sich subjektive Standardbewertungen an. Die Bestimmung der sozio-kulturellen Komponente der Einkommensarmut verlangt daher nach subjektiven Standardbewertungen im Rahmen von Deprivationsuntersuchungen.

Es kann hierbei erforderlich sein, dieselben Lebenslagenbereiche durch verschiedene Methoden zu erfassen. Beispielsweise können Experten „objektiv“ bestätigen, dass verschimmelte Wände oder undichte Gasleitungen das physische Existenzminimum beeinträchtigen, falls solche Situationen die Gesundheit gefährden. Ob die Bevölkerung dies – in Unkenntnis der damit verbundenen Gefahren anders sieht – ist zweitrangig. Dagegen ist es unerheblich, welche Meinung die Experten vertreten, wenn es zu entscheiden gilt, über welche Ausstattung der Wohnraum verfügen sollte, wenn er nicht nur überlebenstauglich, sondern gesellschaftlich akzeptabel sein soll: etwa wie viel Platz und wie viele Räume pro Person vorhanden sein müssen, ob Dusche, Badewanne oder beides enthalten sein sollten etc. Der von Experten ermittelte Teilbetrag des für die physische Komponente ebenso

wie die mit einer Standardbewertung der Bevölkerung als zur Verhinderung von Einkommensarmut sozio-kulturell unabdingbar ermittelten Positionen können danach zu einem Gesamtbetrag addiert werden, der der Einkommensarmutsschwelle insgesamt entspricht.¹³³

Nicht immer ist eindeutig zu entscheiden, ob zur Klärung von Einzelfragen bei der Bestimmung von Einkommensarmut komplexe Sachverhalte oder unterschiedliche Werturteile bedeutsamer sind. Schließlich ist die Formulierung jedes Standardsetzungsprozesses – und dies gilt auch für die Festlegung einer Einkommensarmutsschwelle – mit Werturteilen verbunden („Standard-Setting as Trans-Science“).¹³⁴ Hieraus folgt die Notwendigkeit der Einbeziehung einer möglichst breiten Öffentlichkeit bei der Bestimmung von Einkommensarmut. Jedoch sollte auf einer solchen Basis eine tragfähige Zuordnung gefunden werden können; schließlich lassen sich zunächst schon eine Reihe von Faktoren abgrenzen, die entweder nicht ohne wissenschaftliche Kenntnisse abgrenzbar oder – wie etwa allgemein übliche Annehmlichkeiten – weitgehend aufgrund eigener Erwartungen und täglicher Alltagserfahrung entscheidbar sind. Selbst wenn es mitunter nicht eindeutig ist, ob zur Klärung bestimmter Fragen subjektive oder objektive Ansätze besser geeignet sind, dürften sich hieraus keine wesentlichen Auswirkungen auf die Stichhaltigkeit der Resultate ergeben.

Eine systematische Aufgabenteilung subjektiver und objektiver Methoden, die den hier vorgeschlagenen AM-Ansatz charakterisiert, auch wenn sie sich bei einigen Zuordnungsfragen mit „Daumenregeln“ begnügen muss, erscheint aussagefähiger und zuverlässiger als der Vergleich von Ergebnissen subjektiver und objektiver Ansätze. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Zur Vereinfachung nehmen wir an, die Deckung der physischen Komponente des Existenzminimums einer Person erfordere monatlich 400 EUR, die darüber hinausgehende sozio-ökonomische Komponente betrage 300 EUR. Experten schätzten nun den finanziellen Bedarf für die objektiv zu bestimmenden Teile der Einkommensarmutsgrenze mit 400 EUR richtig ein, irrten sich aber, weil ihre eigenen Werturteile eine geringere sozio-ökonomische Komponente von 200 EUR nahelegten. Subjektive Standardbewertungen der Bevölkerung unterstellten dagegen zu weitgehende, gesundheitlich bedenkliche Einsparmöglichkeiten bei der Ernährung, mithin eine physische Komponente des Existenzminimums von nur 300 EUR. Dagegen schätzten sie die sozio-ökonomische Komponente ebenfalls auf 300 EUR. Beide Gruppen kommen daher zum Ergebnis eines Schwellenwerts der Einkommensarmut von 600 EUR, da sie beide – allerdings in verschiedenen Bereichen – irren. Ein Vergleich subjektiver und objektiver Methoden käme hier zum eindeutigen, aber falschen Ergebnis einer Einkommensarmutsgrenze von insgesamt 600 EUR. Denkbar und – wie im zweiten Kapitel gezeigt gängig – ist es jedoch, dass subjektive und objektive Methoden zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. In diesen Fällen ermöglicht ein Vergleich jedoch keine aussage-

133 Dort, wo die Überwindung von Einkommensarmut keine zusätzlichen Güter, sondern nur teurere Güter von höherer Qualität als bei der Berechnung des physischen Existenzminimums verlangt, sind selbstverständlich nur die Preisdifferenzen zur physischen Komponente hinzuzuaddieren.

134 Siehe hierzu bereits Majone (1984), S. 17.

fähigen Schlussfolgerungen.¹³⁵ Da die getrennte Ermittlung einer Einkommensarmutsschwelle entweder zu falschen Ergebnissen oder zu nicht interpretierbaren Unterschieden führen kann, erscheint eine gezielte Aufgabenteilung der Methoden bei der Bestimmung der Einkommensarmutsgrenze viel versprechender.

4.4 Diskussion: Der neue AM-Ansatz versus die gängige Sichtweise von Einkommensarmut

Der hier vorgeschlagene AM-Ansatz zur Ermittlung von Einkommensarmut kommt der Forderung von Atkinson u.a. (2002, S. 92) entgegen, die Auswahl des bei den gängigen Einkommensanteilsmaßen willkürlich gesetzten Schwellenwertes zu „demystifizieren“, indem klargestellt werden müsse, welche konkrete Kaufkraft die Einkommensarmutsgrenze beinhaltet. Letztlich beruht der hier vorgestellte Ansatz auf der Addition von zwei konkreten Warenkörben. Insbesondere im Bereich des physischen Existenzminimums ermitteln Experten objektiv einen Warenkorb, der die Schwelle der primären Einkommensarmut markiert. Andererseits bestimmt die Bevölkerung dort, wo es um werturteilsdominierte Fragen der gesellschaftlichen Akzeptanz, Teilhabe und der Vermeidung von Deprivation geht, die hierzu erforderlichen Items, woraus sich der zweite Warenkorb ergibt.

Dieser AM-Ansatz stellt ein für alle konkret ersichtliches, leicht verständliches, transparentes Güterbündel dar. Er lässt keinen Zweifel daran und gibt auch der Bevölkerung Sicherheit darüber, was ein Unterschreiten der Armutsgrenze konkret bedeutet.¹³⁶ Dies ist ein wichtiger Vorzug für die Operationalisierung von Einkommensarmut als Bestandteil eines Armutsberichts, der eine breit angelegte Diskussion in der Öffentlichkeit fundieren und politischen Handlungsbedarf anzeigen soll. Der Nachteil gängiger Warenkorbansätze, dass subjektive Expertenmeinungen vorwiegend werturteilsbehaftete Entscheidungen verzerren, wird zugleich vermieden. Schließlich bleiben vorwiegend normative Entscheidungen in dem hier vorgeschlagenen Ansatz der subjektiven Standardbewertung der Bevölkerung überlassen. Lediglich bei unstrittigen Fragen, für deren Klärung der Bevölkerung die notwendigen Informationen fehlen, werden Experten herangezogen. Beides sollte die Akzeptanz eines solchen Maßes erhöhen.

Dagegen ist es völlig unklar, welche konkrete Situation mit 50% oder 60% eines mittleren Einkommens in verschiedenen Ländern und zu verschiedenen Zeitpunkten verbunden ist. Entsprechend lässt sich aus solchen Einkommensanteilsmaßen nicht direkt ableiten, ob und in welchem Umfang ein Unterschreiten eines bestimmten Einkommensanteils zu politischem Handlungsbedarf führt. Erst recht gilt dies, wenn alle Einkommen gleichmäßig zurückgehen und dadurch bei einer ganzen Reihe von Haushalten große Probleme entstehen. Einkommensanteilsmaße registrieren in einer solchen Situation keinen Anstieg der Einkommensarmut, mithin auch keinen politischen Handlungsbedarf. Sinken die Einkom-

135 Oft liegen die Ergebnisse subjektiver Standardbewertungen über den Einschätzungen von Experten. Wer in diesem Fall in welchem Maße irrt, kann dann nicht geklärt werden.

136 Vgl. Atkinson u.a. (2002), S. 86.

men langsamer als die Durchschnittseinkommen, so weisen Einkommensanteilsmaße sogar einen Rückgang der Einkommensarmut aus, obwohl der faktische Problemdruck größer geworden sein kann. Gerade in solchen besonders kritischen Situationen sind die gängigen Einkommensanteilsmaße deshalb völlig ungeeignet, um politischen Handlungsbedarf zu signalisieren.

Gleiches gilt, wenn statt eines konkret ermittelten physischen Existenzminimums ein relativer Einkommensanteil im Sinne „strenger Armut“, etwa an der 40%-Grenze ausgewiesen wird. Zunächst ist auch bei einem solchen Maß völlig unklar, welche konkrete Situation damit verbunden ist, ob das physische Existenzminimum hiermit tatsächlich gewährleistet ist oder ob bereits darüber hinausgehende sozio-kulturelle Bedürfnisse in nennenswertem Umfang gedeckt werden können. Sinken nun alle Einkommen, so kann dies Einkommensbezieher, die über ein Einkommen an der 40%-Grenze und in Höhe eines (unbekannten) physischen Existenzminimums verfügen, existenziell bedrohen, ohne dass dies in den relativen Einkommensanteilsmaße zum Ausdruck käme. Sinken die unteren Einkommen aber nur langsamer als der Durchschnitt, würde ungeachtet der zunehmenden Verletzungen des physischen Existenzminimums ein Rückgang der strengen Armut ausgewiesen.

Relative Einkommensanteilsmaße sind also insofern „bodenlos“, als sie ohnehin keine Rückschlüsse auf die tatsächliche Situation der als arm oder nicht arm klassifizierten Personen zulassen und bei einem allgemeinen Rückgang der Einkommen keine substantiell verlässliche Untergrenze aufweisen.

In dem hier vorgestellten Ansatz ist mit dem objektiv bestimmten physischen Existenzminimum eine substantiell verlässliche Untergrenze enthalten. Sinken alle Einkommen, so würde im Extremfall ein starker Anstieg der Zahl der primär Armen und damit unmittelbarer Handlungsbedarf signalisiert. Die Einkommensarmutsgrenze sinkt außerdem nur, sofern die Bevölkerung in Notzeiten ihre Erwartungen korrigiert und Deprivation tatsächlich erst bei geringeren Einkommen auftritt. Umgekehrt entspricht es jedoch ebenso der Relativität der Einkommensarmutsgrenze, dass der deprivationsbasierte Einkommensanteil nach dem AM-Ansatz steigt, je mehr Güter und Dienste eine Bevölkerung im wachsenden Wohlstand als notwendig erachtet. Insofern ist der AM-Ansatz ein relativer Ansatz, der jedoch nur dann zu sinkenden Einkommensgrenzen führt, wenn Deprivation auch bei den niedrigeren Einkommen tatsächlich nicht auftritt und zugleich ein physisches Existenzminimum als absolute Untergrenze gewährleistet.

Atkinson u.a. (2002, S. 92 ff.) versuchen ebenfalls die mangelhafte politische Signalfunktion der gängigen Einkommensmaße zu verbessern. Sie schlagen die Einführung einer ergänzenden „realen“ Armutsgrenze von 60% des Medianeinkommens vor. Sie soll, ausgehend von einem Basisjahr, für einen bestimmten Zeitraum nur im Umfang der Preissteigerungen angepasst werden. Die Länge des Zeitraums sollte so bemessen sein, dass es zu keinen grundlegenden Änderungen in der Gesamtverteilung kommen kann. Ein solcher Indikator

bliebe bei allgemein sinkenden Einkommen nicht gleich. Vielmehr zeigte er – bei unveränderten oder steigenden Preisen – die geringere Kaufkraft, die auch die Einkommen der Armen prägt, durch eine steigende Armutsquote an.¹³⁷

Würde der zugrunde liegende Indikator von 60% des Medianeinkommens eine – in allen Ländern einheitliche – klar nachvollziehbare Situation kennzeichnen, so wäre eine solche Darstellung der Kaufkraftänderung geeignet, politischen Handlungsbedarf zu signalisieren. Jedoch ist das 60%-Maß – wie alle anderen relativen Einkommensanteilsmaße – letztlich willkürlich gewählt. Insofern hält der Vorschlag von Atkinson die Kaufkraft einer je nach Land unterschiedlichen und obendrein unbekannten konkreten Situation konstant. Politische Entscheidungsträger können zwar erkennen, dass zum Beispiel ein Rückgang der Kaufkraft der unteren Einkommen und ein Anstieg der formalen Armutsquoten stattfindet. Unklar bleibt jedoch, ob hieraus politischer Handlungsbedarf entsteht, da offen bleibt, welche Lebenssituationen sich damit zuvor und danach ergeben. Die inhaltliche Unbestimmtheit der relativen Einkommensanteilsmaße ist Ursache dafür, dass sich das Versagen der Einkommensanteilsmaße als Indikatoren für politischen Handlungsbedarf auch mit der Atkinson-Ergänzung letztlich nicht beheben lässt.

Der Vorschlag von Atkinson u.a. (2002) ist dagegen zur Begrenzung des Erhebungsaufwandes denkbar, wenn er mit der hier vorgeschlagenen inhaltlich konkreten Einkommensarmutsschwelle verbunden würde. Damit müssten beispielsweise nur alle fünf Jahre der monetäre Teil der physischen Komponente an den neuesten Stand der Wissenschaft und das zur Überwindung von Deprivation erforderliche Einkommen an veränderte Lebensgewohnheiten angepasst werden. In der Zwischenzeit sollte ergänzend ein Indikator beobachtet werden, der sich lediglich im Ausmaß der Preissteigerungen verändert.

Von besonderer Bedeutung ist die Beobachtung der Kaufkraftentwicklung bei Haushalten, die sich in der Nähe der primären Einkommensarmut befinden. Schließlich können reale Einkommenseinbußen eine dramatische Beeinträchtigung der Lebensbedingungen durch Umschlagen der sozio-kulturellen Ausgrenzung zu existenzgefährdender primärer Armut darstellen.

Dies zeigt, wie wichtig die Feststellung von Atkinson u.a. (2002, S. 92) ist, dass es möglich und nötig sei, „... to ‚demystify‘ the choice of percentage, and thus the level of the poverty line, by explaining what it means in terms of purchasing power in each individual member state ...“. ¹³⁸ Nachvollziehbar ist auch ihre hieran anschließende These, dass es nach der ersten Phase der europäischen Armutsmessung, in der die relativen Einkommensanteilsmaße gewisse Verdienste gehabt haben mögen, heute gilt, neue, aussagefähigere Indikatoren zu entwickeln.

137 Vgl. Atkinson u.a. (2002), S. 92. Umgekehrt würde bei steigenden Realeinkommen eine abnehmende Armutsquote ausgewiesen.

138 Atkinson u.a. (2002), S. 92, Hervorhebung des Begriffs ‚demystify‘ im Original.

Ebenso ist der Vergleich mit einer Reihe anderer Einkommensschwelen zur Überprüfung der Robustheit und Sensitivität eines bestimmten Referenzwerts nur sinnvoll, wenn dieser Referenzwert klare inhaltliche Aussagen darüber zulässt, was man sich von einem solchen Einkommen leisten kann und was nicht. Dagegen stellt der Vergleich der von Atkinson u.a. selbst als mystisch bezeichneten Einkommensanteilsmaße von 50% oder 60% des Medianeinkommens mit vergleichbaren Maßen von 40% und 70% des Medianeinkommens den aussichtslosen Versuch dar, zwei Mythen durch zwei weitere Mythen zu erläutern.

Allerdings versucht die EU inzwischen, einen Einkommensanteil von 60% nicht als Armutsmaß sondern als Maß für ein bestehendes *Armutsrisiko* zu konkretisieren. Erst wenn zu einem solchen „riskanten“ Niedrigeinkommen weitere Einschränkungen hinzukommen (zum Beispiel chronische Krankheiten), ist demnach tatsächlich von Armut auszugehen.¹³⁹ Zwar stellt dieser Perspektivwechsel unseres Erachtens einen Schritt in die richtige Richtung dar, deutet er doch an, dass zur Identifikation von Armut nicht nur das Einkommen, sondern auch weitere Aspekte der Verwirklichungschancen herangezogen werden müssen. Ungeachtet dessen ist dieser Ansatz noch nicht stimmig, wenn man Armut als Mangel an Verwirklichungschancen erfassen möchte.

Ein niedriges Einkommen stellt bei dieser Vorgehensweise eine Art entscheidendes Eingangskriterium dar, das als Grundvoraussetzung gegeben sein muss, um bei Vorliegen weiterer Einschränkungen, Armut zu identifizieren. Vernachlässigt wird dabei, dass ein Mangel an Verwirklichungschancen nicht immer mit niedrigen Einkommen einhergehen muss. So unterstellt das obige Beispiel, dass das Einkommen allein entscheidend für den Zugang zu medizinischer Behandlung ist. Treten in einem Land jedoch Wartelisten und andere Formen der Mengenrationierung auf, so schränkt dies die Verwirklichungschancen auch von Kranken mit höherem Einkommen ein. Ein weiteres Beispiel: funktionaler Analphabetismus, also absolute Kompetenzarmut (wie sie im fünften Kapitel erörtert wird), bedeutet ein extremes Defizit an Verwirklichungschancen, das unabhängig vom Einkommen eine Ausgrenzung in verschiedenen zentralen gesellschaftlichen Bereichen mit sich bringt.

Ferner ist der Einkommensanteil je nach Land, konkreter Einschränkung und Ausprägung der gesellschaftlich bedingten Chancen unterschiedlich. Zwar ist es richtig, dass die Faktoren, die gemeinsam mit einem niedrigen Einkommen zu Armut führen, je nach Ausgestaltung der gesellschafts- und sozialpolitischen Infrastruktur länderspezifisch ausgestaltet werden könnten. Während etwa in Belgien, dessen Gesundheitssystem auf Beiträgen beruht und keinen Schutz vor einer Kumulation von Beiträgen und privaten Zuzahlungen bietet, chronische Krankheiten eine wichtige Einschränkung darstellen, kann dies in einem anderen Land mit anderem Gesundheitssystem zweitrangig sein.¹⁴⁰ Zugleich ist es jedoch denkbar, dass – je nach Krankheit – ein Armutsrisiko in einem Land mit teurem Gesundheitssystem bereits bei 70% des Medianeinkommens entsteht, in anderen Ländern dagegen erst bei 50% oder 60%.

139 Vgl. Vandenbroucke (2002), S. VII.

140 Vgl. Vandenbroucke (2002), S. VII.

Offensichtlich führt kein Weg daran vorbei, die Verwirklichungschancen insgesamt ins Blickfeld zu rücken, wenn man aussagefähige Schlussfolgerungen über Armut als Mangel an Verwirklichungschancen und Armutsrisiken ziehen möchte. Die derzeitige EU-Praxis übersieht, dass – wie es in Abschnitt 4.2.1 gezeigt wurde – Schwellenwerte, wie zum Beispiel ein Anteil von 60% oder 50% des Medianeinkommens nicht über verschiedene Zeiten und Gesellschaftssysteme hinweg eine unveränderte Bedeutung besitzen können. Da sich die gesellschaftlich bedingten Chancen zwischen den Ländern unterscheiden und sich oben- und unten im Zeitverlauf teilweise in unterschiedlicher Weise weiter entwickeln, ist es unmöglich, denselben Mangel an Verwirklichungschancen langfristig in allen Ländern mit demselben Einkommensanteil zu messen.

Damit steht auch die häufig als Vorteil der relativen Einkommensanteilsmaße genannte einfache internationale Vergleichbarkeit zur Diskussion.¹⁴¹ Zwar ist es in der Tat ziemlich einfach, die Häufigkeit von Einkommen unter einer 50%- oder 60%-Grenze eines mittleren Einkommens in verschiedenen Ländern zu ermitteln und zu vergleichen. Der hier vorgestellte AM-Ansatz würde dagegen vermutlich in jedem Land zu einem anderen Einkommensarmutsschwellenwert führen und nicht wie die relativen Einkommensanteilsmaße zu einem einheitlichen Schwellenwert von 50% oder 60% eines mittleren Einkommens. Grund hierfür ist, dass das, was als notwendig für die Überwindung von Einkommensarmut angesehen wird, von diversen Faktoren, etwa von den mit subjektiven Standardbewertungen ermittelten Erwartungen und dem Lebensstil, aber auch von den gesellschaftlich bedingten Chancen bis hin zu den klimatischen Bedingungen eines Landes, abhängt.

Diese Ursachen der Heterogenität von Einkommensarmutsgrenzen verweisen jedoch zugleich auf massive Unzulänglichkeiten bei der Interpretation von internationalen Vergleichen mittels der gängigen Einkommensanteilsmaße. Faktisch ist es aussichtslos, einen einheitlichen einkommensabhängigen Schwellenwert für die Einkommensarmut aller Kulturen (unterschiedliche subjektive Anforderungen), diverser Gesellschaftsformen (unterschiedliche gesellschaftlich bedingte Chancen) in den verschiedensten Klimazonen (unterschiedliche physische Existenzminima) zu finden. Noch weniger wahrscheinlich ist es, dass ein und derselbe Wert über längere Zeit, in der sich die sozialen Normen und Institutionen ebenso wie die Kulturen in sehr verschiedener Weise entwickeln können, erhalten bleibt und dass die neuen Einkommensarmutsgrenzen in aller Welt wieder einem einheitlichen Einkommensanteil entsprechen.

Angesichts der Verschiedenartigkeit der sozialen Normen, Systeme und Kulturen verbergen sich in der Realität hinter einem einheitlichen Einkommensanteil höchst unterschiedliche Situationen. Hieraus lässt sich folgern, dass ein internationaler Vergleich von Einkommensanteilsmaßen zwar relativ einfach, aber nicht aussagefähig ist. Schließlich werden hier Bevölkerungsanteile (der „Armen“) miteinander verglichen, die unter unterschiedlichsten kulturellen, sozialen und ökonomischen Bedingungen leben und die über ein sehr unter-

141 So ist die leichte internationale Vergleichbarkeit einer der wenigen Vorteile, den Atkinson u.a. (2002, S. 84 und S. 90 ff.) zugunsten der Einkommensanteilsmaße nennen (allerdings ohne dass dies ihr Urteil, in der EU sei künftig nach aussagefähigeren Indikatoren zu suchen, ändern würde).

schiedliches (nicht immer mangelhaftes) Maß an Verwirklichungschancen verfügen. Will man also nicht der Einfachheit halber Äpfel mit Birnen vergleichen, so sind die unterschiedlichen sozio-kulturellen Bedingungen auch bei internationalen Vergleichen zu berücksichtigen. Es gilt – wie hier beschrieben – länderspezifische Einkommensarmutsgrenzen zu bestimmen und auf deren Grundlage Armutsquoten zu berechnen. Erst dann ist gewährleistet, dass die internationale Armutsmessung reale Unterschiede, die zu unterschiedlichen Einschätzungen, Erwartungen und Sozialsystemen führen, ausreichend würdigt.

Rein nominale Unterschiede, die die realen Lebensbedingungen und Verwirklichungschancen unberührt lassen, sollten dagegen auch weiterhin durch Verwendung von Kaufkraftparitäten in internationalen Vergleichen statistisch korrigiert werden.

Eine solche neue Sichtweise hat unbestreitbar erhebliche Auswirkungen nicht nur auf die nationale, sondern auch auf die internationale Armutsmessung. Jedoch erscheint es geboten und aussichtsreich, solche grundlegenden Fragen zum jetzigen Zeitpunkt neu zu diskutieren, da sowohl in Europa als auch in den USA eine Neuorientierung der Armutsmessung auf der Tagesordnung steht. Ohnehin kann eine solche aussagefähige sozio-kulturelle Einkommensarmutsgrenze auch dann national eingesetzt werden, wenn noch nicht alle Länder ein solches Maß verwenden.¹⁴²

4.5 Zusammenfassung

Wesentlicher Bestandteil einer methodischen Weiterentwicklung muss es sein, die für die Identifikation von Armut und Reichtum zur Verfügung stehenden Ansätze auf ihre impliziten Voraussetzungen hin zu überprüfen und jeweils nur dort einzusetzen, wo sie am geeignetsten sind. („Adäquate-Methoden-Ansatz“ / „AM-Ansatz“)

So unterstellen objektive Maße implizit gleichartige Werturteile von Experten und Bevölkerung und/oder eine herausragende Bedeutung von komplexen wissenschaftlichen Sachinformationen bei der Identifikation von Armut oder Reichtum. Sie eignen sich daher speziell dann, wenn einerseits ein weitreichender Konsens über die Bedeutung bestimmter Armutsfaktoren besteht, andererseits in der Bevölkerung keine zutreffenden Informationen vorhanden sind, um eine fundierte Entscheidung zu treffen. Ein Beispiel ist der zum Überleben notwendige Vitaminbedarf bei der Bestimmung eines physischen Existenzminimums. Dagegen sind subjektive Standardbewertungen, das heißt repräsentative Befragungen der Bevölkerung, zur Beurteilung jener Aspekte geeigneter, deren Beantwortung überwiegend persönliche Werturteile und nicht Sachinformationen zugrunde liegen. Beispiele hierfür sind die Einschätzung, was – über das Überlebensnotwendige hinaus – sozio-kulturell als „notwendig“ gilt, um gesellschaftlicher Ausgrenzung zu entgehen. Ebenso die Frage, was unter „gehobenem Konsum“ konkret zu verstehen und welches Einkommen

142 Auf europäischer Ebene entspräche dies der erwünschten Erprobung von innovativen nationalen Indikatoren als Basis einer Weiterentwicklung der europäischen Armutsmessung.

hierfür erforderlich sei. Subjektive Selbstbewertungen, in denen einzelne Personen ihre eigene Lage einschätzen, sind dagegen hilfreich, um Motive und weiter führende psychische Konsequenzen bis hin zu einem Verlust an Selbstachtung zu identifizieren. In reichen Gesellschaften ermöglichen sie es auch, zwischen freiwilligem Verzicht und Unterversorgung zu differenzieren. Zur Bestimmung von Armut oder Reichtum ist die subjektive Selbstbewertung dagegen ungeeignet, da sie sehr stark von persönlichen Zielen und anderen Faktoren abhängt, die nichts mit den Verwirklichungschancen zu tun haben.

Die Grundbestandteile der Verwirklichungschancen (materielle und immaterielle Ressourcen sowie gesellschaftlich bedingte Chancen) lassen sich als in Zeit und Raum konstant ansehen. Mit welchen Indikatoren und Schwellenwerten dagegen Armut und Reichtum an Verwirklichungschancen bestimmbar sind, hängt immer von der Zeit, der Gesellschaft sowie weiteren Faktoren (zum Beispiel den klimatischen Bedingungen) ab. Die Unterscheidung zwischen relativen und absoluten Maßen, lässt sich daher nicht an einer „Unveränderlichkeit“ der Indikatoren oder Schwellenwerte in Raum und Zeit festmachen. Vielmehr schlagen wir eine Abgrenzung vor, bei der relative Maße Indikatoren umfassen, die Armut oder Reichtum nur identifizieren können, wenn Informationen über Umfang und Verteilung entsprechender Verwirklichungschancen in einer Gesellschaft vorliegen. So bietet es sich an, sozio-kulturelle Einkommensarmut relativ, das heißt in Abhängigkeit von den gesamten sozio-kulturellen Gegebenheiten in einer Gesellschaft, zu bestimmen. Schließlich ist der Konsumdruck in reichen Gesellschaften teilweise derart groß, dass auf eine vollständige Deckung des physischen Existenzminimums verzichtet wird, um durch Befriedigung weiter gehender Bedürfnisse einer gesellschaftlichen Ausgrenzung zu entgehen.

Allein schon dies spricht dafür, dass dem physischen Existenzminimum auch in „reichen“ Ländern wieder mehr Beachtung geschenkt werden sollte. Es ist eines von einer ganzen Reihe absoluter Maße, die Armut – zum Beispiel als Unterschreiten eines dauerhaft überlebensnotwendigen Einkommens – bestimmen können, ohne nähere Informationen darüber zu verfügen, wie verbreitet eine solch gravierende Unterversorgung ist. Absolute Maße sind außerdem erforderlich, um weitere absolute Grundvoraussetzungen der Verwirklichungschancen zu erfassen, die auch in „reichen“ Ländern unveränderte Gültigkeit besitzen. So sind die ökonomischen Chancen jedes Arbeitslosen massiv eingeschränkt, unabhängig davon, wie hoch die gesamte Arbeitslosigkeit in dieser Gesellschaft ist. Ähnliches gilt für weitere absolute Indikatoren, wie zum Beispiel funktionalen Analphabetismus, chronische Krankheiten, die ebenfalls von wesentlicher Bedeutung für die Verwirklichungschancen jeder und jedes Einzelnen sind, unabhängig davon, wie viele weitere Gesellschaftsmitglieder hiervon betroffen sind. Insgesamt sollten absolute Armutsmaße daher künftig wieder mehr Berücksichtigung finden. Einerseits, um mit dem physischen Existenzminimum die vielleicht gravierendsten Armutsphänomene gesondert erfassen zu können; andererseits bedarf es weiterer absoluter Indikatoren, um die Grundvoraussetzungen einer Teilnahme am gesellschaftlichen Leben herauszuarbeiten.

Die Notwendigkeit eines Methodenmix in der Armuts- und Reichtumsforschung bringt Konsequenzen für die Bestimmung eines umfassenden Existenzminimums mit sich.

Grundsätzlich ist das umfassende Existenzminimum nicht allein mit indirekten Ressourcenindikatoren bestimmbar. So ist die physische Gefährdung Wohnungsloser nicht unmittelbar von ihren Tageseinnahmen abhängig, sondern – abgesehen von den Witterungsbedingungen – von ihrem Umfeld und ihren weiteren, oft sehr geringen gesellschaftlichen Chancen (zum Beispiel Verfügbarkeit und Qualität von Übernachtungsmöglichkeiten und weiteren Hilfseinrichtungen) und ihren bereits bestehenden Gesundheitsgefährdungen. Ein umfassendes Existenzminimum, dies ist ein wesentlicher Grundgedanke des Ansatzes der Verwirklichungschancen, muss daher auch die nicht-materiellen Ressourcen sowie die gesellschaftlich bedingten Chancen betrachten.

Ungeachtet dessen kann Einkommensarmut zum Verfehlen eines umfassenden Existenzminimums führen. Einkommensarmut lässt sich grundsätzlich in zwei Komponenten zerlegen. Erstens in eine physische Komponente im Sinne primärer Einkommensarmut. Sie ist durch Einkommen charakterisiert, die zu gering sind, um ein dauerhaftes Überleben zu sichern. Zweitens in eine sozio-kulturelle Komponente, die durch Einkommen geprägt ist, die zu gering sind, um gesellschaftlicher Ausgrenzung zu entgehen. Über die Notwendigkeit der Gewährleistung des physischen Existenzminimums (Vermeidung der ersten Komponente von Einkommensarmut) besteht in der Bevölkerung wie auch in Expertenkreisen ein weitgehender Konsens – ebenso über die damit verbundenen wesentlichen Inhalte. Welche konkreten Schwellenwerte hierbei zweckmäßig sind, lässt sich in der Regel mit objektiven Ansätzen zuverlässiger bestimmen. Subjektive Standardbewertungen sind dagegen sinnvoll, wenn es um vorwiegend normative Fragen geht, zum Beispiel über welche nicht lebensnotwendigen Dinge ein Haushalt verfügen sollte, um nicht als einkommensarm zu gelten. Vorgeschlagen wird, die erste Komponente des physischen Existenzminimums weitgehend von Sachverständigen, die zweite dagegen durch repräsentative Standardbewertung im Rahmen von Deprivationsuntersuchungen in der Bevölkerung bestimmen zu lassen. Insgesamt lassen sich Einkommensarmutsgrenzen damit aus einem „objektiv“ und einem „subjektiv“ ermittelten Warenkorb ableiten.

Der AM-Ansatz ist inhaltlich fundierter als die weitgehend willkürlich bestimmten Schwellenwerte der herkömmlichen Einkommensanteilsmaße. Er gibt – insbesondere im Zusammenspiel mit einem explizit ermittelten physischen Existenzminimum – verlässlichere Informationen über politischen Handlungsbedarf bei Veränderungen des gesellschaftlichen Wohlfahrtsniveaus. Nicht zuletzt lässt sich zeigen, dass der AM-Ansatz selbst international zu aussagefähigeren Ergebnissen führt, zumal die herkömmlichen Einkommensanteilsmaße nur fälschlicherweise als gut vergleichbar gelten. Schließlich ist die Unterstellung, ein vergleichbares Mindestmaß an Verwirklichungschancen lasse sich in den verschiedensten Ländern auf Dauer, trotz unterschiedlichster gesellschaftlich bedingter Chancen, klimatischer Bedingungen und Wertvorstellungen in der jeweiligen Bevölkerung durch identische Einkommensanteile wiedergeben, nicht haltbar. Armutshäufigkeiten müssen daher auf der Grundlage länderspezifischer sozio-kultureller Einkommensgrenzen errechnet werden, wenn reale Unterschiede in den einzelnen Staaten hinreichend gewürdigt werden sollen.

5 Armut als Mangel an Verwirklichungschancen

In diesem Kapitel soll/sollen:

- *auf der Basis der vorhergehenden Kapitel konzeptionelle Grundlagen für eine Identifikation von Armut als Mangel an Verwirklichungschancen erarbeitet und weiterentwickelt werden,*
- *die prinzipielle Bedeutung einer solchen Armut erörtert werden und*
- *präzisiert werden, welche Informationen für ihre Identifikation – auch mit Blick auf eine Erfassung von Mehrfachbelastungen – von Bedeutung sind.*

Um diese Ziele zu erreichen, diskutieren wir zunächst die Aussagefähigkeit eines weiten Konzepts, das Armut nicht allein als Einkommensarmut, sondern als umfassenden Mangel an Verwirklichungschancen begreift. Insbesondere zur Identifikation der Konsequenzen von Mehrfachbelastungen ergeben sich hier Vorzüge (Abschnitt 5.1). Im hieran anschließenden Abschnitt 5.2 stehen materielle Ressourcen als wesentlicher Teil der individuellen Potenziale im Vordergrund. Die darüber hinausgehende Bedeutung der nicht-materiellen Ressourcen ist Gegenstand von 5.3. Mit dem hohen Stellenwert der gesellschaftlich bedingten Chancen für die Untersuchung von Armut beschäftigen wir uns im Abschnitt 5.4. Eine Zusammenfassung schließt das Kapitel ab (5.5).

5.1 Einführung: Armut als Mangel an Verwirklichungschancen

Eine gängige, allgemein gehaltene Art der Definition von Armut ist die des Europäischen Ministerrates aus dem Jahre 1975. Arm sind demnach:

„... individuals or families whose resources are so small to exclude them from the minimal acceptable way of life of the member state in which they live.“

Wenn Armut demnach in einem Mangel an Ressourcen besteht, so scheint, auf den ersten Blick, ein Ressourcenansatz ausreichend für die Identifikation von Armut. Tatsächlich lässt sich selbst eine solche ressourcenorientierte Definition von Armut nur durch einen weiten mehrdimensionalen Ansatz identifizieren. Schließlich bestimmt nicht nur die Höhe der Ressourcen, etwa des verfügbaren Einkommens, der eigenen Gesundheit und der Qualifikation darüber, ob sich ein akzeptables Leben führen lässt oder nicht. Welches Leben mit den gegebenen Ressourcen möglich ist, hängt sehr stark davon ab, welche Chancen die Gesellschaft bietet, eigene Ressourcen optimal zu nutzen und einen Ressourcenmangel

so weit wie möglich auszugleichen oder zu beseitigen. Die Identifikation von Armut im Sinne der Ministerratsdefinition verlangt daher nicht allein die Kenntnis von Ressourcen wie Einkommen, Qualifikation und Gesundheit, sondern auch eine genaue Analyse der gesellschaftlich bedingten Chancen wie Wohnraum, Beschäftigungsmöglichkeiten, medizinische Behandlung, Bildungsangebote etc. So kann ein einkommensarmes Individuum in einem Land mit umfangreichen gesellschaftlich bedingten Chancen möglicherweise ein besseres Leben führen als eine nicht einkommensarme Person in einem Land, das nur spärliche gesellschaftlich bedingte Chancen, etwa eine nur rudimentäre staatliche Infrastruktur, aufweist.¹⁴³ Der Versuch, Armut allein durch eine Betrachtung der Ressourcen zu identifizieren, vernachlässigt die Bedeutung der staatlichen Infrastruktur und anderer Elemente der gesellschaftlich bedingten Chancen für die Möglichkeiten, ein akzeptables Leben zu führen.

Darüber hinaus kann die Unfähigkeit zu einem gesellschaftlich akzeptablen Leben unabhängig von Einkommen, Gesundheit und Bildung sein. Beispielsweise ist der Tod umherziehender Wohnungsloser etwa durch Erfrieren, das heißt primäre Armut, wie sie auch in Deutschland vorkommt, über Einkommens-, Bildungs- und Gesundheitsindikatoren allein nicht zu erfassen. Hieraus erklärt sich die These von Atkinson u.a. (2002, S. 79), Armut lasse sich nicht nur an unzureichenden Ressourcen festmachen, sondern schließe eine Multidimensionalität ein, die nicht nur der Präzisierung des „notwendigen Ressourcenumfangs“ diene.

Ein weiter Ansatz wie der, der Armut als Mangel an Verwirklichungschancen versteht, kann zudem Mehrfachbelastungen identifizieren und ihre Bedeutung einschätzen. „Kopplungen“ von Nachteilen, zum Beispiel Einkommensarmut, verbunden mit Einschränkungen durch Alter, Krankheit oder Behinderungen, haben gravierendere Folgen als Einkommensarmut allein. Solche Mehrfachbelastungen mindern nicht nur die Fähigkeit, Einkommen zu erzielen, sondern erschweren zugleich das Erreichen eigener Ziele mit dem realisierten Einkommen. Beispielsweise benötigt ein älterer, behinderter oder schwer kranker Mensch ein höheres Einkommen (zum Beispiel für Pflege, Hilfsmittel oder medizinische Behandlung), um dieselben Funktionen und dieselben Lebensziele zu erreichen. Die Chancen, ein gesellschaftlich akzeptables Leben führen zu können, sind daher in solchen Situationen trotz identischen Einkommens geringer. Tatsächliche Armut als Mangel an Verwirklichungschancen kann hier erheblich gravierender sein als es nach den Einkommensverhältnissen den Anschein hat.¹⁴⁴ Zugleich ergeben sich hieraus Konsequenzen für die Wirkungskontrolle staatlichen Handelns. Maßnahmen zugunsten von Menschen mit Mehrfachbelastungen müssen mit einem umfassenden Armutsansatz untersucht und evaluiert werden. Schließlich kommen Erfolge hier oft in verbesserten gesellschaftlichen Chancen und nicht in höheren Einkommen zum Ausdruck. Armut als Mangel an Verwirklichungschancen zu interpretieren,

143 Vgl. Atkinson u.a. (2002), S. 80.

144 Vgl. Sen (2000a), S. 111.

ist daher auch dann erforderlich, wenn die Wirkungskontrolle von Maßnahmen zugunsten von Menschen mit Mehrfachbelastungen im Vordergrund steht.¹⁴⁵

Nicht zuletzt gibt eine Untersuchung von Armut als Mangel an Verwirklichungschancen Hinweise auf die tatsächliche Verteilungssituation innerhalb von Familien und auf Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen. Im Gegensatz hierzu fehlt es bei Analysen zur Einkommensarmut meist an geeigneten Daten; ersatzweise kommen in der Regel Äquivalenzziffern zum Einsatz, die die tatsächliche Teilhabe an den Verwirklichungschancen jedoch verschleiern.¹⁴⁶ Vor diesem Hintergrund sind zum Beispiel Hinweise darüber von Bedeutung, wer in der Familie – bei einem gegebenen Haushaltseinkommen – über welche Qualifikation verfügt, wer ökonomische Chancen, etwa durch Aufstiegschancen am Arbeitsmarkt, nutzt (und wer nicht), wer politische und soziale Chancen wahrnimmt etc. Insofern ermöglicht der hier vorgeschlagene weite Armutsbegriff die Identifikation einer relativen Benachteiligung von Frauen, soweit sie in ungleichen gesellschaftlich bedingten Chancen zum Ausdruck kommt.¹⁴⁷ Um so notwendiger erscheint eine solche erweiterte Perspektive, als die Ungleichheit nach internationalen Untersuchungen oft zunimmt, wenn man nicht nur die Einkommensungleichheit, sondern auch die Ungleichheit der Verteilung von weitergehenden Verwirklichungschancen betrachtet.¹⁴⁸

Insgesamt erscheint es daher sinnvoll, Armut im Folgenden als Mangel an Verwirklichungschancen näher zu präzisieren. Damit wird zugleich der These Rechnung getragen, wonach der lediglich materielle Gegensatz zwischen arm und reich dem 19. Jahrhundert angehöre. Die neue Polarität heiße: „arm im Gegensatz zu selbstbestimmt“.¹⁴⁹

5.2 Armut als Mangel an materiellen Ressourcen

5.2.1 Einkommensarmut

In entwickelten Geldwirtschaften ist Einkommen in den meisten Fällen einer der wesentlichen Einflussfaktoren der Verwirklichungschancen. Entsprechend ist ein Mangel an Verwirklichungschancen oft mit geringem Einkommen verbunden. Schließlich hängt die Verfügbarkeit weiterer Möglichkeiten (zum Beispiel ökonomische Chancen, wie gewünschte Sachgüter und Dienste auf Märkten erwerben zu können, und soziale

145 Um der Bedeutung von Mehrfachbelastungen gerecht zu werden, weisen wir bei der Erörterung der einzelnen Teilbereiche der Verwirklichungschancen in den nachfolgenden Abschnitten explizit auf relevante Aspekte hin, die sich mit Einkommensmaßen allein nicht ausreichend identifizieren lassen.

146 Vgl. Sen (2000a), S. 136.

147 Dies spricht selbstverständlich nicht dagegen, die tatsächliche Einkommensverteilung innerhalb von Familien künftig näher zu untersuchen. Solche ergänzenden Untersuchungen würden vielmehr zu einem noch genaueren Bild der Verwirklichungschancen beitragen.

148 Vgl. Sen (2000a), S. 148.

149 Schulze (1997), S. 283.

Chancen, etwa gute Wohnbedingungen, Teilnahme an gesellschaftlichen und kulturellen Veranstaltungen) neben anderen Faktoren in besonderem Maße vom Einkommen ab.

Im Kontext der Armut als Mangel an Verwirklichungschancen sind jene Haushalte oder Individuen von „Einkommensarmut“ betroffen, deren Einkommen so gering sind, dass sie ein gesellschaftlich akzeptables Maß an Verwirklichungschancen nicht erreichen können.

Diese Arbeitsdefinition der „Einkommensarmut“ soll zum einen verdeutlichen, dass die Identifikation von Einkommensarmut nur jene Defizite an Verwirklichungschancen betrachtet, die sich durch höhere Einkommen beseitigen lassen. Dies gilt dagegen nicht für den Mangel an gesellschaftlich bedingten Chancen, der sich aufgrund gesellschaftlicher Ausgrenzung ergibt. Kommen beispielsweise kinderreiche Familien oder allein Erziehende am Wohnungsmarkt bei der Suche nach einer Mietwohnung seltener zum Zuge, so beeinträchtigt dies ihre Verwirklichungschancen auch dann, wenn sie über ein mittleres oder höheres Einkommen verfügen. Einkommensarmut stellt damit lediglich einen – wenn gleich oft sehr wichtigen – Bestimmungsgrund für die Identifikation von Armut als Mangel an Verwirklichungschancen dar.

Zum anderen klingt in der Arbeitsdefinition der in wohlhabenden Ländern relativ breite Konsens an, dass bei der Bestimmung von Einkommensarmutsgrenzen nicht nur physische, sondern auch sozio-kulturelle Grundbedürfnisse eine Rolle spielen sollen. Eine inhaltlich fundierte Einkommensarmutsgrenze, die – wie im vorhergehenden Kapitel beschrieben – anhand des AM-Ansatzes zu ermitteln ist, sollte daher im Zentrum der Armutsberichterstattung stehen. Insofern ist die deutsche Armutsberichterstattung grundlegend weiter zu entwickeln. Schließlich unterscheidet sich eine solche inhaltlich fundierte Einkommensarmutsgrenze möglicherweise deutlich von den relativen Einkommensanteilsmaßen, die in Europa noch weit verbreitet sind. Statt eines *gesellschaftlich* akzeptierten Maßes stellen die gängigen relativen Einkommensanteilsmaße normativ willkürlich gesetzte Schwellenwerte dar, die zu verschiedenen Zeitpunkten und in unterschiedlichen Ländern äußerst unterschiedliche Verwirklichungschancen ermöglichen. Hierin dürfte ein Grund für die mangelhafte gesellschaftliche Akzeptanz liegen, die den relativen Einkommensanteilsmaßen, ungeachtet ihrer Popularität im deutschen und teilweise auch im europäischen Wissenschaftsbetrieb, vorgeworfen wird.¹⁵⁰

Ein nach dem AM-Ansatz bestimmter Schwellenwert der Einkommensarmut eignet sich als Ausgangspunkt für mehrere notwendige Indikatoren zur Messung von Einkommensarmut. Zunächst interessiert die Häufigkeit von Einkommensarmut, das heißt die Frage, welcher Anteil der Bevölkerung diese inhaltlich konkretisierte Einkommensarmutsgrenze nicht erreicht. Ebenso wichtig ist die Untersuchung von Armutslücken. Schließlich sagt ein hoher Anteil von Einkommensarmen noch nichts darüber aus, wie weit die Betroffenen von einer solchen Einkommensarmutsgrenze entfernt sind. Atkinson u.a. (2002, S. 115) haben hervor-

150 Vgl. Atkinson u.a. (2002), S. 88.

gehoben, dass Armutslücken – anders als Armutshäufigkeiten – den Erfolg einer gezielten Unterstützung der Einkommensärmsten anzeigen, auch wenn sich hierdurch die Häufigkeit von Armut zunächst nicht ändert. Eine Armutsberichterstattung, die, wie in Deutschland, das Ziel hat, sozialpolitischen Handlungsbedarf ebenso wie Fortschritte bei der Armutsbekämpfung aufzuzeigen, ist daher auf die Ermittlung von Armutshäufigkeiten und Armutslücken gleichermaßen angewiesen.

Eine nach dem AM-Ansatz ermittelte Einkommensarmutsgrenze ist als Bezugsgröße für die Errechnung der Armutslucke sehr viel aussagefähiger als die gängigen Einkommensanteilsmaße. Schließlich bleibt bei letzteren im Zeitverlauf unklar, welche realen Möglichkeiten der als Schwellenwert willkürlich gesetzte Einkommensanteil bietet. Entsprechend lässt sich damit – anders als bei einer systematisch und konkret bestimmten Einkommensarmutsgrenze – auch nicht annähernd abschätzen, welche Einschränkungen mit einer bestimmten Armutslucke verbunden sind.

Einkommensarmut sollte nicht nur zeitpunktbezogen, sondern auch nach ihrer Dauer ermittelt werden. Schließlich kann kurzfristige Einkommensarmut Teil einer Überbrückungsstrategie sein, in der Einschränkungen, aber kein Mangel an Verwirklichungschancen empfunden wird. Langfristige Einkommensarmut, die den Zugang zu einer Reihe von gesellschaftlich bedingten Chancen über Jahre hinweg einschränkt oder verhindert, kann dagegen zu einer substanziellen Erosion der eigenen Verwirklichungschancen führen. Stellen sich später Gewöhnungsprozesse oder gar Resignation ein, so nehmen die Chancen, aus dieser wieder Situation zu entkommen, kontinuierlich ab. Beide vermindern die eigenen Anstrengungen und damit das Maß, in dem die ohnehin geringen übrigen Verwirklichungschancen noch genutzt werden. Dauer und Dynamik der Einkommensarmut sollten in einem Armutsbericht daher ebenfalls ausreichende Beachtung finden.

Neben einem nach dem AM-Ansatz bestimmten Schwellenwert der Einkommensarmut sollten ergänzend auch primäre Einkommensarmutsgrenzen sowie ein subjektives Maß zur Ermittlung von Einkommensarmut ausgewiesen werden.

Das physische Existenzminimum dient dabei als Indikator für extreme Einkommensarmut. Es ergibt sich – wie im vorhergehenden Kapitel beschrieben – als erster Schritt im Rahmen einer inhaltlich fundierten Ermittlung der Einkommensarmut insgesamt. Von Interesse ist zunächst der Anteil der Haushalte, die sich in der Nähe oder unterhalb dieses Wertes befinden. Darüber hinaus ist erneut zu klären¹⁵¹, wie weit entfernt vom physischen Existenzminimum die Einkommen extrem einkommensarmer Haushalte liegen; ebenso ob und wie schnell sie aus extremer Einkommensarmut wieder herauskommen. Ähnlich wie im Fall einer inhaltlich fundierten Einkommensarmutsgrenze insgesamt ist auch das physische

151 Die Erfassung solch extrem armer Haushalte ist in doppelter Hinsicht von Interesse: zum einen kann sich in ihnen erheblicher sozialpolitischer Handlungsbedarf widerspiegeln; zum anderen kann es sich um statistische Erfassungsprobleme handeln. Die klare Trennung dieser armutspolitisch sehr unterschiedlich einzuschätzenden Probleme sollte für die Armutsberichterstattung der Bundesregierung hohe Priorität besitzen.

Existenzminimum inhaltlich aussagefähiger und damit leichter kommunizier- und akzeptierbar als beispielsweise ein willkürlich bei 40 % des Durchschnittseinkommens angesetzter Schwellenwert für „strenge Armut“. Schließlich bleibt bei einem Einkommensanteilsmaß, wie dem 40 %-Maß, völlig offen, ob strenge Armut das Überleben gefährdet oder sogar die Erfüllung sämtlicher sozio-kultureller Grundbedürfnisse, ergänzend zu den physischen Grundbedürfnissen erlaubt (was etwa in Ländern mit weitreichenden gesellschaftlich bedingten Chancen denkbar wäre).

Nicht zuletzt bietet es sich an, ergänzende subjektive Maße in die Armutsberichterstattung einzubeziehen. Ihre Aufgabe ist es, sozial- und gesellschaftspolitisch relevante Abweichungen der gesellschaftlich wahrgenommenen von den offiziell verwendeten Armuts-grenzen festzustellen. Darüber hinaus lässt sich subjektiv ermitteln, wie hoch der Anteil an Personen ist, die trotz hinreichender Verwirklichungschancen aufgrund freier Entscheidung (und nicht als Ergebnis von Adaptionsvorgängen) die gesellschaftlich normierte Einkommensarmut nicht überwinden (wollen).¹⁵²

Von diesen Grundüberlegungen ausgehend stellt sich eine Reihe weiterer Fragen für die nähere Konkretisierung von Einkommensarmut. Wegen der besonderen Bedeutung des Einkommens für die Verwirklichungschancen gehen wir im weiteren Verlauf der Untersuchung (im Abschnitt 6.1) nochmals ausführlich auf die Konkretisierung von Einkommensarmut ein.

5.2.2 Armut als mangelhafter Schutz in finanziellen Notlagen

Die Einkommenssituation zeigt nur einen Ausschnitt aus der finanziellen Situation eines Haushalts. Bei gleichem Einkommen wird der materielle Spielraum maßgeblich vom Umfang des Vermögens oder der Schulden bestimmt. Vermögen ermöglicht es, Ziele eigenständig zu verwirklichen, so zum Beispiel private Vorsorge vor unerwarteten finanziellen Belastungen aufzubauen oder einen Teil des Vermögens auf Familienmitglieder zu übertragen (vererben, schenken).¹⁵³ Ob und in welchem Umfang dies möglich ist, sollte daher durch die Ermittlung von Nettovermögensbeständen, auch von einkommensarmen Haushalten, bestimmt werden.

Selbst bei Vermögenslosigkeit gelingt es jedoch, unerwartete finanzielle Notsituationen zu überbrücken, falls ausreichend Liquidität beschafft werden kann. Die Chancen, auch unvorhergesehene finanzielle Engpässe überbrücken zu können, ohne massive Abstriche von den bisherigen Zielsetzungen vornehmen zu müssen, ist daher ein weiterer wesentlicher Aspekt der Verwirklichungschancen eines Haushalts. Die Beurteilung, ob es sich bei

152 Es bedarf allerdings weiterer Forschung, um eine solche Unterscheidung von Adaption einerseits und freien Entscheidungen andererseits zumindest annähernd vornehmen zu können.

153 Vgl. zu den Vermögensfunktionen Faik (2001).

Finanzierungslasten zugleich um finanzielle Schwierigkeiten handelt, hängt stark vom momentanen und erwarteten eigenen Lebensstandard ab. Entsprechend klagten häufig auch Angehörige der Mittelschicht über finanzielle Anspannung, auch wenn ihre finanziellen Potenziale deutlich über die von einkommensarmen Haushalten hinausgehen.¹⁵⁴

Für einen aussagefähigen Armutsbericht gilt es, den Liquiditätsspielraum vergleichbar und unabhängig von individuellen Ansprüchen zu ermitteln. Es bietet sich daher an, die kurzfristige Verfügbarkeit eines vorgegebenen Betrages zu ermitteln. Um auch im Zeitverlauf real vergleichbare Ergebnisse zu erhalten, ist der Geldbetrag laufend an das allgemeine Wohlstandsniveau anzupassen: denkbar wäre es, beispielsweise nach der kurzfristigen Verfügbarkeit eines durchschnittlichen Monatsgehaltes zu fragen. Von Interesse ist ferner, wie solche zusätzlichen Mittel aufgebracht werden können (Ersparnisse, Bankkredite, Familien, Freunde). Hieraus lassen sich Schlussfolgerungen auf die Verfügbarkeit eines sozialen Netzwerkes sowie wie auf die Flexibilität der Mittelbeschaffung ziehen. Insgesamt sollte ein Indikator zur Beurteilung der kurzfristigen Verfügbarkeit von Liquidität anzeigen, inwieweit die Verwirklichungschancen, auch bei unvorhergesehener finanzieller Anspannung, aufrechterhalten werden können. Mit einer solchen Maßgröße lässt sich auch eine Fehleinschätzung von Vermögenswerten leichter vermeiden.¹⁵⁵

Zudem gilt es, Zahlungsverzug und Überschuldung zu erfassen, das heißt jene Lebensverhältnisse, die bereits durch Illiquidität geprägt sind. Überschuldung lässt sich als eindeutiger Hinweis auf eingetretene Armut ansehen. Überschuldete Haushalte müssen ihre Lebensführung stark einschränken und sind dennoch nicht in der Lage, ihr tägliches Leben mit ihrem laufenden Einkommen zu bestreiten.¹⁵⁶ Die Folge ist eine ausgeprägte Unterversorgung, die kaum Chancen auf die Verwirklichung eigener Ziele belässt. In vielen der mehr als 2,5 Millionen überschuldeten Haushalte in Deutschland verursacht dies weit mehr als nur finanzielle Schwierigkeiten. Häufig kommt es zu Mehrfachbelastungen, die den Beruf, die Wohnverhältnisse, persönliche Beziehungen und Kontakte beeinträchtigen und die Gesundheit der Betroffenen erheblich verschlechtern. Mehrfachbelastungen treffen nicht allein die Schuldner, sondern ebenso ihre Familien. So gefährden sie auch die Integrations- und Entwicklungschancen der Kinder.¹⁵⁷ Für einen Armutsbericht ergibt sich damit die Notwendigkeit, Indikatoren sowohl für die materiellen Aspekte der Überschuldung (Höhe der Schulden, Verfügbarkeit von Erwerbseinkommen, Zahl der Gläubiger) als auch – mit subjektiven Ansätzen – für die immateriellen Aspekte der Verschuldung (belastende Auswirkungen, Entmutigung etc.) zu entwickeln. Um eine Vorform der Überschuldung erkennen zu können, bietet es sich an, auch den Zahlungsverzug von Haushalten auszuweisen.

154 Vgl. Atkinson u.a. (2002), S. 174.

155 So ist vorhandenes Immobilienvermögen bei einkommensarmen Älteren nicht beliebig liquidierbar. Teilweise scheuen sie sich, Kredite aufzunehmen oder Geld zu leihen; dies kann den Liquiditätsspielraum trotz vorhandenen Vermögens erheblich einengen.

156 Überschuldung liegt vor, wenn der nach Abzug der notwendigen Lebenshaltungskosten verbleibende Einkommensrest nicht mehr ausreicht, die eingegangenen Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen; vgl. Korczak (2001), S. 40 f.

157 Vgl. Korczak (2001), S. 68 sowie Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001), S. 63 ff.

Die Indikatoren zum Schutz in finanziellen Notlagen (Überschuldung/Zahlungsverzug, Beschaffbarkeit von Liquidität, Vermögen) lassen sich in konsistenter Weise mit der Reichumsberichterstattung verbinden, die die Reichweite der privaten Vermögensvorsorge ermittelt.¹⁵⁸

5.2.3 Deprivation

Von Deprivation betroffen sind Personen, die nicht über einen allgemein akzeptierten minimalen Lebensstandard verfügen. Zum Lebensstandard zählen in jedem Fall alle marktgängigen Sachgüter und Dienstleistungen. Deprivationsmaße betrachten also – anders als traditionelle Ressourcenansätze – direkt die Defizite in der *faktischen* Lebenssituation.¹⁵⁹

Wollten und könnten alle Bürgerinnen und Bürger ihre vorhandenen Einkommensressourcen in gleicher Weise in einen entsprechenden Lebensstandard umwandeln, so dürfte es keine Unterschiede zwischen Einkommensarmut und Deprivation geben. In der Realität unterscheiden sich dagegen die verfügbaren Einkommensressourcen häufig von dem, was daraus gemacht wird. So konnte gezeigt werden, dass die Einkommensungleichheiten in den USA sehr viel stärker ausgeprägt sind als etwa in Deutschland, ohne dass die Lebensbedingungen der US-Armutsbevölkerung im selben Maße schlechter wären. Unterschiede und nur begrenzte Überlappungen zwischen Einkommens- und Deprivationsarmut haben sich inzwischen in einer Reihe von Studien gezeigt.¹⁶⁰

Die Gründe für diese Abweichungen sind ebenso vielfältig wie aufschlussreich.¹⁶¹ Zunächst lässt sich ein Teil der Unterschiede mit der ungenauen Erfassung der tatsächlich zur Verfügung stehenden materiellen Ressourcen erklären. Insofern lassen sich die Ergebnisse von traditionellen Ressourcenkonzepten durch Deprivationsmaße teilweise korrigieren. Allerdings sind Letztere ebenfalls mit einer Reihe von Unwägbarkeiten behaftet. Selbst bei exakt ermittelten, identischen Einkommen führen Unterschiede in den übrigen Bestimmungsgrößen der Verwirklichungschancen zu tatsächlich unterschiedlichen Lebensbedingungen. Dies spricht zunächst für die, im vorangegangenen Abschnitt erörterte, zusätzliche Betrachtung von Vermögen und Überschuldung. Dies gilt umso mehr, da sich empirisch gezeigt hat, dass finanzielle Anspannung stärker mit Deprivation als mit Einkommensarmut zusammenhängt.

158 Siehe hierzu Kapitel 7 und 8 dieser Untersuchung.

159 Vgl. Andreß (1999), S. 77; hier werden auch darüber hinausgehende Konzepte eines weiter definierten Lebensstandards vorgestellt, die beispielsweise Rechte, Versorgungsansprüche und Nutzungen von Gebrauchsgütern sowie privaten und öffentlichen Einrichtungen einbeziehen; vgl. Andreß (1999, S. 77 ff.).

160 Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf die Übersicht in Andress/Lipsmeier (2000) sowie auf Abschnitt 2.1 der vorliegenden Untersuchung.

161 Auf neuere Studien zu dieser Thematik und auf die Notwendigkeit, Zusammenhänge und Unterschiede zwischen Einkommensarmut und Deprivation näher zu analysieren, verweist Andreß (2003).

Verantwortlich für weiter gehende Differenzen zwischen Einkommens- und Deprivationsarmut sind Unterschiede in den nicht-materiellen Ressourcen sowie in den gesellschaftlich bedingten Chancen. So kann die Unfähigkeit, einen Haushalt effizient zu führen, den mit einem gegebenen Einkommen potenziell erreichbaren Lebensstandard vermindern. Ein trotz gleichen Einkommens geringerer Spielraum für die Gestaltung der eigenen Lebensbedingungen ergibt sich ebenso bei krankheits- und behinderungsbedingtem Mehrbedarf, das heißt, wenn Defizite im Bereich der nicht-materiellen Ressourcen einen überdurchschnittlichen Einkommensanteil beanspruchen. Umgekehrt kann Deprivation trotz Einkommensarmut vermieden werden, wenn der Mangel an individuellen Potenzialen durch die überdurchschnittliche Nutzung gesellschaftlich bedingter Chancen (zum Beispiel soziale Netze, gezielte Nutzung von Sonderangeboten am Markt, Inanspruchnahme von Sozialleistungen) kompensiert wird.¹⁶²

Interessant ist ferner die Gegenüberstellung von vorhandenen Ressourcen einerseits und dem mittels Deprivationsmaßen ermittelten, tatsächlich erreichten Lebensstandards andererseits. Sie sollte zeigen, in welchen Fällen und aus welchen Gründen vom Einkommen nicht auf die tatsächlichen Lebensumstände geschlossen werden kann, die für die Verwirklichungschancen wichtig sind. Ein weit definierter und realisierter Lebensstandard verkörpert im Sinne der Sen'schen Konzeption die tatsächlich verwirklichten Funktionen („functionings“). Sie bilden allerdings nur den realisierten Teil der gesamten Verwirklichungschancen. Ein anderer Teil der Verwirklichungschancen bleibt dagegen ungenutzt, wenn sich eine Person bestimmte Dinge zwar leisten kann, aber nicht will. Für die Bestimmung von Deprivationsarmut im Kontext der Verwirklichungschancen verlangt dies eine Präferenzkontrolle, etwa durch eine Prüfung, ob ein Item aus finanziellen Gründen fehlt oder weil es die betreffende Person nicht will. Auf diese Weise lässt sich verhindern, dass aus dem Fehlen von Items auf einen Mangel an Verwirklichungschancen geschlossen würde, obwohl es sich lediglich um einen freiwilligen Verzicht auf einen Teil der durchaus vorhandenen Möglichkeiten handelt.

Präferenzkontrollierte Deprivationsmaße können daher Armut als einen Mangel an Verwirklichungschancen zumindest für jene Items identifizieren, die von den Individuen kontrollierbar sind. Der erreichte Lebensstandard lässt sich hierbei nicht nur als Ergebnis des Ressourceneinsatzes interpretieren. Vielmehr stellt er – so zum Beispiel die Ausstattung eines Haushalts mit Gebrauchsgütern – ein individuelles Potenzial von Ressourcen als Teil der künftigen Verwirklichungschancen dar.

Zu prüfen ist, inwieweit Deprivationsmaße wichtige ergänzende Informationen über die Folgen längerfristiger Armut liefern können. Schließlich verursacht vor allem eine lange Zeit mit knappen finanziellen Ressourcen deutliche Einbußen an Lebensstandard, während Einkommensarmut oftmals stärker auf kurzfristige Problemlagen hindeutet. Dies gilt umso mehr, als die Erfassung chronischer Einkommensarmut mit einer Reihe von Schwierigkeiten behaftet ist.¹⁶³

162 Vgl. Atkinson u.a. (2002), S. 173 sowie Andress/Lipsmeier (2000), S. 19.

163 Vgl. Andreß/Lipsmeier (2000), S. 7 sowie Atkinson u.a. (2002), S. 110 ff.

Ein umfassendes Bild über die Armut als Mangel an Verwirklichungschancen verlangt allerdings die Einbeziehung der weiteren hier diskutierten Bestimmungsgrößen der Verwirklichungschancen. Dies gilt insbesondere für den weiten Bereich der gesellschaftlich bedingten Chancen.

5.3 Armut und die Bedeutung nicht-materieller Ressourcen

5.3.1 Mangelnde Verwirklichungschancen durch Krankheiten und Behinderungen

Gesundheit ist einerseits ein Wert an sich. Eine schwere Krankheit kann, wie kaum ein anderes Ereignis, die Kontrolle über das eigene Leben massiv beeinträchtigen und die Fähigkeit eines Menschen, eigene Ziele zu verwirklichen, völlig zunichte machen. Hierunter leidet oft auch die eigene Selbstachtung.¹⁶⁴ Andererseits bildet die Gesundheit eine elementare Voraussetzung, um vielfältige anderweitige Verwirklichungschancen wahrnehmen zu können. So ist sie für Erwerbstätige unabdingbar, um auf Dauer ein hinreichendes Arbeitseinkommen erzielen zu können. Ferner beeinträchtigen oder verhindern schwere Krankheiten oder behinderungsbedingte Mobilitätseinschränkungen die Wahrnehmung weiterer sozialer Chancen, zum Beispiel soziale Kontakte, Bildung, politische Beteiligung, Beantragung von Leistungen auf soziale Sicherung. Nicht zuletzt beeinflussen die Erwartungen, beispielsweise eigene Ziele über ein langes Leben hinweg verfolgen zu können, die Zielsetzungen selbst. Jugendliche, die damit rechnen müssen, das vierzigste Lebensjahr nicht zu erreichen, setzen sich andere Lebens-, Bildungs- und Familienziele als Jugendliche mit einer hohen Lebenserwartung. Gleiches gilt für Individuen aller Altersklassen (ebenso wie für die elterliche Unterstützung von Kinder in Ländern mit unterschiedlicher Lebenserwartung).

Empirisch ist der Gesundheitszustand der Gesamtbevölkerung in Ländern mit hohem Einkommen in der Regel besser als in Ländern mit geringerem Einkommen. Dennoch lässt sich die große Bedeutung der Gesundheit mit Einkommensmaßen nicht angemessen wiedergeben, da:

- (1) der Zusammenhang zwischen höheren Einkommen und einer besseren Gesundheit in internationalen Vergleichen verloren geht, wenn man einzelne Bevölkerungsgruppen betrachtet,
- (2) der Gesundheitszustand in einem Land nach einkommensunabhängigen Merkmalen sehr ungleich verteilt sein kann.

164 WHO (2000), S. 24.

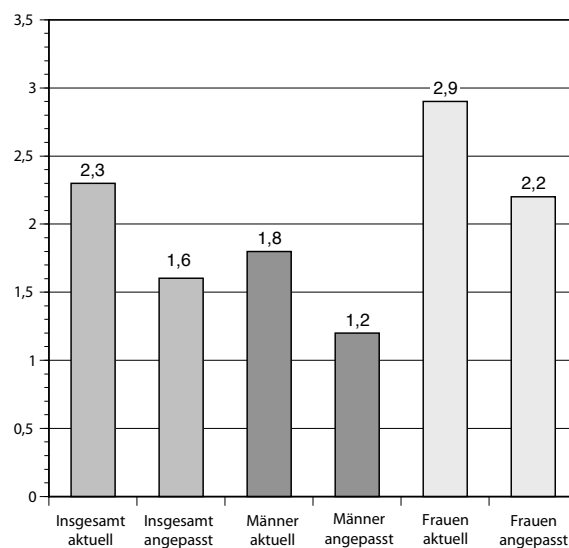
Ad (1):

Beispielsweise haben männliche Afro-Amerikaner in den USA eine deutlich geringere Chance, das Erwachsenenalter zu erreichen, als Jugendliche in China, in dem indischen Bundesstaat Kerala, in Sri Lanka, Jamaica oder Costa Rica, die – auch unter Berücksichtigung von Kaufkraftunterschieden – nur über einen Bruchteil des Einkommens der US-Afro-Amerikaner verfügen.¹⁶⁵

Ad (2):

Hinzu kommen Unterschiede in der Lebenserwartung zwischen schwarzen und weißen US-Amerikaner/innen: selbst nach Berücksichtigung der Einkommensunterschiede ist die Sterblichkeitsrate von schwarzen Männern noch immer um das 1,2-fache, die von schwarzen Frauen sogar um das 2,2-fache höher als von entsprechenden weißen Amerikaner/innen.¹⁶⁶

Abbildung 2 Verhältnis der aktuellen und an das Familieneinkommen angepassten Sterblichkeitsraten von Schwarzen und Weißen (35- bis 64-Jährige)



Quelle: M.W. Owen, S.M. Teutsch, D.F. Williamson und J.S. Marks, „The Effects of Known Risk Factors on the Excess Mortality of Black Adults in the United States“, Journal of the American Medical Association 263, Nr. 6 (9. Februar 1990); entnommen aus: Sen (2000a), S. 122.

165 Auch in späteren Jahren (wenn das Risiko, eines gewaltsamen Todes zu sterben, deutlich geringer ist) besitzen Männer in China und in Indien eine deutlich höhere Lebenserwartung als schwarze US-Amerikaner; vgl. Sen (2000a), S. 120 ff.

166 Vgl. Sen (2000a), S. 34 ff. sowie S. 120 ff.

Über die Erweiterung der Betrachtung über die Einkommensdaten hinaus sollte das Augenmerk eines Armutsberichtes daher auf den Unterschieden in der Lebenserwartung und des Gesundheitszustandes zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen liegen.¹⁶⁷

Ein kürzeres Leben bedeutet unter sonst gleichen Umständen auch eine geringere Zeitspanne, um eigene Ziele zu verwirklichen. Von Interesse ist daher zunächst die Lebenserwartung von Kindern unterschiedlicher Haushaltsgruppen bei der Geburt. Von Interesse ist ferner die Chance, das Erwachsenenalter zu erreichen und damit eigene Ziele selbstständig verwirklichen zu können. Weitere Indikatoren könnten die Auswirkungen des Erwerbslebens auf die Lebenserwartung ausdrücken.

Darüber hinaus sollte die Beeinträchtigung der Verwirklichungschancen durch Krankheiten und Behinderungen in einem Armutsbericht, differenziert nach einzelnen Gruppen, ausgewiesen werden. Hier spielen zunächst weitere objektive Indikatoren eine Rolle, die insbesondere auch der Bedeutung der Dauer einer Einschränkung Rechnung tragen müssen. So kann eine extrem schwere, vorübergehende Krankheit die Verwirklichungschancen weniger beeinträchtigen als eine weniger schwere, aber chronische Krankheit, die den Tagesablauf über Jahrzehnte hinweg bestimmt und die eigenen Potenziale auf Dauer vermindert. Allgemein ist weniger das Auftreten einer Krankheit an sich, sondern vielmehr die von ihr ausgehende Beeinträchtigung des Lebens von Bedeutung. Sie kann – bei gleichen Krankheiten und Behinderungen – sehr unterschiedlich ausfallen, je nach verfügbaren sozialen Netzen, Behandlungsintensität und -erfolg usw. Es bietet sich daher an, subjektive Betroffenheit und Konsequenzen von einzelnen Krankheiten und Behinderungen im Einzelfall zu erfragen.¹⁶⁸

Bei einer umfassenden Betrachtung der Verwirklichungschancen sollte ferner Suchtproblemen hohe Aufmerksamkeit geschenkt. Schließlich hindert eine Drogenabhängigkeit, eigene Ziele souverän zu setzen und anzustreben, sofern sie einen nennenswerten Teil der eigenen Lebensführung prägt. Für Drogenabhängige aus materiell reichen Haushalten gilt dies ebenso wie für Süchtige aus einkommensarmen Haushalten.

Die Verwirklichungschancen von Menschen mit Behinderungen können in sehr unterschiedlicher Weise eingeschränkt sein. So beeinträchtigen körperliche Behinderungen möglicherweise die Teilnahme am öffentlichen Leben (soziale Chancen, Arbeitsmarktschancen), etwa wegen Mobilitätsproblemen oder schlechterer Einstellungschancen. Unsensible Reaktionen uninformatierter, unsicherer Mitbürgerinnen und Mitbürger können die Selbstachtung von Menschen mit Behinderungen in Frage stellen und ein weiterer Grund für den Verzicht auf die Wahrnehmung gesellschaftlich bedingter Chancen sein. Geistige Behinderungen schließen oft politische Beteiligung aus. Und nicht zuletzt erzeugen viele Behinderungen einen

167 Die Bedeutung sozio-ökonomischer Faktoren, nicht nur in den USA, sondern auch in den anderen Ländern, deren Bevölkerung sich eines guten durchschnittlichen Gesundheitszustands erfreut, hebt die WHO (2000), S. 30 f. ausdrücklich hervor.

168 Vgl. hierzu Atkinson u.a. (2002), S. 52 f.

erheblichen finanziellen Mehrbedarf. Menschen mit Behinderungen haben deshalb mit demselben Einkommen und Vermögen eine geringere Chance, ihre Ziele im selben Maße zu verwirklichen wie Nichtbehinderte.¹⁶⁹

Die Vielschichtigkeit der Auswirkungen von Behinderungen verlangt eine differenzierte Operationalisierung: zunächst gilt es, mehr Informationen über den jeweils entstandenen behinderungsbedingten Mehrbedarf zu gewinnen. Auf diese Weise lässt sich die tatsächlich frei verfügbare materielle Ausstattung von Menschen mit Behinderungen exakter ermitteln. Beeinträchtigungen der Selbstachtung als Folge gesellschaftlicher Ignoranz und Diskriminierung sollten durch Befragungen erfasst werden. So weit wie möglich gilt dies auch für geistig Behinderte. Mehr noch als bei anderen Menschen mit Behinderungen sind bei ihnen solche Einschränkungen der individuellen Potenziale durch Angaben zur gesellschaftlichen Mitwirkung zu ergänzen.

5.3.2 Kompetenz- und Bildungsarmut in der Wissensgesellschaft

Es ist inzwischen weithin akzeptiert, dass sich Deutschland im Übergang zu einer Wissensgesellschaft befindet.¹⁷⁰ Solche gesellschaftlichen Veränderungen ergeben sich aus Zwängen des Strukturwandels und der Globalisierung ehemals nationaler „Volkswirtschaften“. Sie bieten aber zugleich neue Chancen.¹⁷¹ Vor diesem Hintergrund sollte in einem Armutsbericht geprüft werden, inwiefern einzelne Gruppen in der Bevölkerung nicht oder nur wenig an diesen neuen Verwirklichungschancen teilhaben. Es gilt, speziell auch jene zu ermitteln, die Gefahr laufen, künftigen Anforderungen aufgrund mangelnder Fähigkeiten nicht entsprechen zu können.

Bildung besitzt bereits heute eine herausragende Bedeutung für die ökonomischen (Arbeitsmarkt-)Chancen. Beispielsweise ermöglicht ein höheres Qualifikationsniveau tendenziell ein höheres Arbeitseinkommen, mehr und bessere Aufstiegschancen und es vermindert das Risiko, arbeitslos zu werden. Höhere Qualifikation beinhaltet jedoch vielfältige weitere Konsequenzen für die gesamten Verwirklichungschancen. So besitzt Bildung unter anderem einen nachweislich positiven Einfluss auf Gesundheitszustand, Lebenserwartung, soziale Beteiligung und auf die informierte Beteiligung bei politischen Wahlen. Darüber hinaus sind die Kriminalitätsraten bei Gebildeten niedriger.¹⁷² Weitere positive Auswirkungen der Bildung auf die soziale Sicherung gehen von der zunehmenden Fähigkeit aus, eigene Ansprüche im System der sozialen Sicherung vollständig zu erkennen, wahrzunehmen und durchzusetzen. Bessere Qualifikation kann mithin dazu beitragen, hohe Dunkelziffern in einem komplexen System der sozialen Sicherung zu begrenzen und mehr Transparenz zu schaffen.

169 Vgl. Sen (2000a), S. 43.

170 Vgl. Welsch (2002), S. 195.

171 Siehe hierzu die ausführliche Darstellung im Zusammenhang mit der Bedeutung der Alphabetisierung OECD/Statistics Canada (2000), Kapitel 1.

172 Vgl. OECD/Statistics Canada (2000), S. 79 ff.

Für Kinder und Jugendliche ist Bildung von besonderer Bedeutung, entscheidet sie doch auf sehr lange Sicht über deren künftige Verwirklichungschancen und Armutsrisiken. Für die Operationalisierung von Kompetenz- und Bildungsarmut bedeutet dies zunächst, dass sie den Altersklassen von Kindern und Jugendlichen besondere Beachtung schenken sollte. Doch auch für Erwachsene sollten Indikatoren ausgewiesen werden, die Unterschiede in der Qualifikation zwischen einzelnen Gruppen deutlich machen. Einerseits, weil auch Erwachsene künftig weit mehr als bisher „lebenslang lernen“ müssen, um mit den Anforderungen des Arbeitsmarktes Schritt halten zu können. Andererseits, weil Erwachsene ohne hinreichende Mindestqualifikation von den genannten weiteren Verwirklichungschancen in den Bereichen der Gesundheit, der sozialen Kontakte und der sozialen Sicherung ausgegrenzt bleiben.

Nach neuen Studien kommen auch entwickelte Länder wie Deutschland nicht umhin, vorhandene Mängel an grundlegenden Fähigkeiten genau zu erforschen. Es sind jene zu ermitteln, denen es an grundlegendsten Lese-, Schreib- und Rechenkenntnissen fehlt. Schließlich bleiben die Betroffenen – etwa als Analphabeten – von einer ganzen Reihe von Verwirklichungschancen in der Wissensgesellschaft ausgegrenzt. Von besonderem Interesse ist, inwieweit Angehörige aus Haushalten, die auch in anderen Bereichen einen Mangel an Verwirklichungschancen aufweisen (zum Beispiel Arbeitslose, Einkommensarme, Ausländer), häufiger von einer solch elementaren Armut an Grundqualifikationen betroffen sind.

Wichtige Hinweise ergeben sich hierfür aus der 2001 erstmals erschienenen PISA-Studie (Program for International Student Assessment). Ziel der PISA-Studie ist es – und dies harmonisiert mit dem hier vorgeschlagenen weiten Ansatz der Verwirklichungschancen – Basiskompetenzen zu erfassen, die in modernen Gesellschaften für eine befriedigende Lebensführung in persönlicher und wirtschaftlicher Hinsicht sowie für eine aktive Teilnahme am gesellschaftlichen Leben notwendig sind. PISA soll künftig regelmäßig über das Leistungsspektrum von 15-jährigen Schülerinnen und Schülern berichten. Zu den Hauptuntersuchungsbereichen zählen Leseverständnis, Mathematik und Naturwissenschaften sowie fächerübergreifende Kompetenzen.¹⁷³

Absolute Kompetenzarmut ließe sich für die Grundgesamtheit der Befragten als das Nichterreichen der Kompetenzstufe I definieren.¹⁷⁴ Zwar können einige der betreffenden Jugendlichen Wörter und Satzteile „entziffern“, doch bleiben sie unter einem Leseniveau, „... das in PISA als *Minimum* eines halbwegs verständigen Umgangs mit authentischen Texten definiert wird“ (PISA-Konsortium 2001, S. 363; Hervorhebung im Original). Es gelingt ihnen nicht, die Textinhalte selbst auch nur ansatzweise zu erkennen. In der Wissensgesellschaft kommt es jedoch nicht auf das Entziffern, sondern auf die Nutzung der Textinhalte für

173 Vgl. Deutsches PISA-Konsortium (2001), S. 15 ff.

174 Jugendliche, die diese Kompetenzstufe I nicht erreichen, sind unfähig, ausdrücklich genannte Informationen im Text zu finden. Es gelingt ihnen nicht, den Hauptgedanken eines Textes zu erkennen. Sie sind nicht in der Lage, einfache Verbindungen zwischen Informationen aus dem Text und weit verbreitetem Alltagswissen herzustellen.

das Verfolgen der eigenen Ziele an. Wer die Kompetenzstufe I bei den Lesefähigkeiten nicht erreicht, kann daher zu den funktionalen Analphabeten gezählt werden. Ihre Lesefähigkeit reicht nicht aus, um wichtige Funktionen der Lesefähigkeit zu erfüllen: zu diesen Funktionen gehören insbesondere die Fähigkeit zur Teilhabe an gesellschaftlichen Aktivitäten, die Lese- und Schreibkenntnisse voraussetzen, oder die Fähigkeit, Schriftsprache im Alltag für eigene Ziele nutzbar zu machen. In Deutschland verfehlen nach der PISA-Studie 10% der 15-Jährigen die Stufe I und sind demnach als absolut kompetenzarm einzustufen.¹⁷⁵

Allmendinger und Leibfried (2002, S. 299) haben über ein solches absolutes Maß hinaus ein Maß für relative Kompetenzarmut vorgeschlagen. Es soll die 5% der kompetenzärmsten Jugendlichen erfassen. Gegen dieses Maß spricht, dass es wenig inhaltliche Aussagefähigkeit besitzt und zunächst nichts über die tatsächlichen Verwirklichungschancen von Jugendlichen aussagt. Die Autoren erwähnen selbst, dass die 5% Kompetenzärmsten in anderen Ländern über deutlich höhere Kompetenzen verfügen und entsprechend auch in höheren Kompetenzstufen zu finden sind. Dagegen ist zu prüfen, ob eine solche Betrachtung der Verteilung von untersten und auch obersten Kompetenzergebnissen im Zeitverlauf nicht eher ein Indikator für die Beurteilung des Bildungssystems sein könnte.

Dessen ungeachtet lohnt es, über weitere Indikatoren zur Erfassung von Kompetenzarmut nachzudenken. Schließlich reicht ein minimales Textverständnis allein nicht aus, um schriftliche Informationen für persönliche Ziele sowie für eine engagierte Teilnahme am gesellschaftlichen Leben innerhalb einer modernen Wissensgesellschaft hinreichend nutzen zu können. Aus diesem Grund setzt die PISA-Studie nicht das Erreichen von Stufe I, sondern die Anforderungen von Kompetenzstufe II als Mindeststandard an. Die Kriterien der Stufe II verlangen ein Leseverständnis, das sich mit einer ausreichenden Fähigkeit verbindet, alltägliche Leseanforderungen zu bewältigen. Es ist zu prüfen, inwieweit der Anteil der Jugendlichen, die diese PISA-Mindestgrenze nicht erreichen, Gegenstand eines Armutsberichtes sein könnte. Die Anforderungen im gesellschaftlichen Alltag hängen vom Niveau und von der Verbreitung der Lesekenntnisse in der Gesamtbevölkerung ab. Insofern erhöhen sich die Anforderungen, die im Rahmen der Kompetenzstufe II zu erfüllen sind, mit fortschreitender Höherqualifizierung weiter Bevölkerungsteile.

Die Ergebnisse der PISA-Studien sollten daher in den Armutsberichten der Bundesregierung regelmäßig Beachtung finden. Hierbei bietet es sich an, Kompetenzarmut auch im Bereich Mathematik (Rechenfähigkeiten) zu dokumentieren.¹⁷⁶

175 In dieser Gruppe sind zwei Drittel Jungen, fast die Hälfte hat deutschstämmige Eltern. Allerdings ist die Wahrscheinlichkeit von Kindern deutschstämmiger Eltern zu dieser Gruppe zu gehören, deutlich geringer als die von Ausländern; vgl. Allmendinger/Leibfried (2002), S. 299.

176 Im Zusammenhang mit der Dokumentation von Kompetenzarmut im Lesen und Rechnen sollte auch näher erforscht werden, welche Rolle diese als Ursache der tendenziell zunehmenden Überschuldungsproblematik in Deutschland spielen; vgl. Korczak (2001, S. 166 f.). Ferner ist zu prüfen, inwieweit die Bereiche „Naturwissenschaften“ und fächerübergreifende Kompetenzen mit geeigneten Indikatoren in einem Armutsbericht Berücksichtigung finden sollten.

PISA ermittelt bei den 15-jährigen Schülerinnen und Schülern Kompetenzen und Defizite, deren Ursachen oft Jahre zurückliegen. Es ist daher naheliegend, Ergebnisse von Untersuchungen bei jüngeren Schülern in einen Armutsbericht einzubeziehen. Sie könnten helfen, entstehende Probleme frühzeitig zu erkennen und zu korrigieren, die PISA andernfalls erst Jahre später offenkundig macht. Beispielsweise ermittelt die PIRLS-Studie die Lesefähigkeit von 9- bis 10-Jährigen in ca. 40 Ländern. Mit einer sorgfältigen Berücksichtigung der Ergebnisse aus solchen Studien sollte der hohen Bedeutung von Lese- und Rechenkenntnissen in Wissensgesellschaften Rechnung getragen werden.¹⁷⁷

Die Beobachtung grundlegender Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeiten sollte auch für die Gruppe der Erwachsenen regelmäßig durchgeführt werden. Schließlich werden etwa minimale Lesefähigkeiten, die in jungen Jahren erworben wurden, zum Teil wieder verlernt. Die Gruppe der Erwachsenen, die beispielsweise die Mindestleseanforderungen einer Gesellschaft nicht erreicht, besteht also einerseits aus Personen, die hierzu noch nie in der Lage waren, und andererseits jenen, die dem „sekundären Analphabetismus“¹⁷⁸ zuzuordnen sind, den ein Verlernen vormals ausreichender Grundkompetenzen charakterisiert.

So folgt aus einer Studie von OECD und Statistics Canada, dass in Deutschland 14,4% der Bevölkerung zwischen 16 und 65 Jahren derart schlechte Lesefähigkeiten aufweisen, dass sie nicht fähig sind, einen Text zu verstehen (Stufe I).¹⁷⁹ In den etwa zwei Dutzend teilnehmenden OECD-Staaten verfehlte durchschnittlich ein Viertel der Befragten die Stufe II und war aufgrund eines Mangels an Lesefähigkeit damit nicht in der Lage, die Alltagsanforderungen in einer modernen, komplexen Gesellschaft zu bewältigen.¹⁸⁰ Bezogen auf die Bevölkerung im erwerbstätigen Alter lassen sich hieraus Rückschlüsse auf Beeinträchtigungen bei der individuellen Fähigkeit zu permanenter Weiterbildung ziehen. Bezogen auf alle Jugendlichen und Erwachsenen können solche Indikatoren signalisieren, inwieweit nennenswerte Teile der Bevölkerung aufgrund von Kompetenzarmut von einer ganzen Reihe von Verwirklichungschancen ausgeschlossen bleiben.

Für die Ermittlung eines Mangels an Kompetenzen (und nicht formalen Bildungsabschlüssen) im Sinne von Kompetenzarmut, wie sie von PISA und ähnlichen Studien ermittelt wird, spricht eine Reihe von Gründen:

- In vielen Fällen kommt es nicht auf formale, sondern auf faktische Kompetenzen an, um über Verwirklichungschancen verfügen und diese nutzen zu können.
- Formale Bildungsabschlüsse gehen in vielen Fällen nicht mit entsprechenden faktischen Kompetenzen einher. Einerseits bestätigt in Deutschland ein Teil der Lehrerinnen

177 Vgl. den Überblick über PIRLS („Progress in International Reading Literature Study“) in Campbell u.a. (2001).

178 Vgl. Döbert, Hubertus (2000).

179 Vgl. Statistics Canada (2000), S. X f. sowie S. 136.

180 Vgl. Atkinson u.a. (2002), S. 166.

nen und Lehrer jeder/m vierten ihrer 15-jährigen Schülerinnen und Schüler, die unter der Kompetenzstufe I liegen, also als funktionale Analphabeten anzusehen sind, das Erreichen des Klassenziels. Funktionale Analphabeten werden nach der PISA-Studie in 89% aller Fälle von ihren Lehrern als „nicht schwache Leser“ eingestuft.¹⁸¹ Andererseits ist in Deutschland, verglichen mit anderen OECD-Ländern der Anteil der Erwachsenen, die auch ohne einen Abschluss der oberen Sekundarstufe die Level 3-5 bei der Lesefähigkeit erreichen, mit über 50% besonders hoch. Unter 22 Staaten liegt es damit auf Platz 2 hinter Schweden.¹⁸²

- Die Ergebnisse von Kompetenzvergleichen werden, anders als die der formalen Bildungsabschlüsse, nicht durch unterschiedliche Anforderungen in den einzelnen Schulen verzerrt.
- Internationale Vergleiche werden einfacher, da Unterschiede der Bildungssysteme die Ergebnisse nicht beeinflussen.¹⁸³

Allerdings sehen Arbeitgeber formale Bildungsabschlüsse bei Einstellungsentscheidungen häufig als Signal für hohe Begabung, Lernfähigkeit, Disziplin, Anpassungsfähigkeit, soziale Kompetenzen und andere von ihnen erwünschte Eigenschaften an.¹⁸⁴ Bildungsabschlüsse sollten daher im Hinblick auf (mangelnde) ökonomische Verwirklichungschancen am Arbeitsmarkt ebenfalls Gegenstand eines Armuts- und Reichtumsberichtes sein. Um die unterschiedliche Aussagefähigkeit und Funktion von faktischen Kompetenzen und formalen Bildungsabschlüssen zu verdeutlichen, ist es sinnvoll, den Mangel an faktischen Kompetenzen als „Kompetenzarmut“, das Fehlen von formalen Bildungsabschlüssen dagegen als „Bildungsarmut“ zu bezeichnen.

Für die Untersuchung von Bildungsarmut sind Unterschiede in der Ausstattung mit Bildungsabschlüssen ebenso wie die Reproduktion von formalen Bildungsungleichheiten von Interesse. Sie können beispielsweise mit dem Bildungsniveau und dem Beruf von Mutter oder Vater in Verbindung stehen. Hierbei sollte über den Hauptschulabschluss hinaus vor allem das Vorliegen einer Berufsausbildung oder vergleichbarer Abschlüsse betrachtet werden, die inzwischen eine bedeutsame Rolle für die Arbeitsmarktchancen spielen. Indikatoren der Bildungsarmut (im Unterschied zur Kompetenzarmut) wären entsprechend das Fehlen eines Haupt- bzw. Realschulabschlusses oder einer beruflichen Ausbildung. Die mit dem „upgrading-Prozess“ im Bildungssystem verbundenen Tendenzen zu höheren Anforderungen an die Bildungsabschlüsse¹⁸⁵ verlangen es, die tatsächliche Funktion und Bedeutung einzelner Bildungsabschlüsse regelmäßig zu überprüfen.

181 Vgl. Deutsches PISA-Konsortium (2001), S. 119.

182 OECD/Statistics Canada (2000), S. 24.

183 Vgl. Allmendinger/Leibfried (2002), S. 302.

184 Vgl. zur ökonomischen Signaling-Theorie und ihrer Kritik Mankiw (1999), S. 439 sowie zu ähnlichen Aspekten Allmendinger/Leibfried (2002), S. 302.

185 Vgl. Geißler (1994a), S. 115 f.

Darüber hinaus ist zu erwägen, Kompetenzindikatoren und formale Bildungsabschlüsse zur Ermittlung von Humankapitalberechnungen einzusetzen. Eine mangelnde Ausstattung mit Humankapital aus Sicht der Arbeitgeber ließe sich beispielsweise durch das Fehlen von Haupt- oder Realschulabschluss sowie durch mangelnde berufliche Ausbildung unter den Erwerbstätigen operationalisieren.¹⁸⁶

Allerdings sind formale Bildungsabschlüsse nicht geeignet, um das faktische Humankapital zu ermitteln, das für die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft oder für die arbeitsmarktunabhängigen Verwirklichungschancen von Bedeutung ist. In diesen Fällen kommt es mehr auf die tatsächlichen Kompetenzen an. Ergänzend zu einem an formalen Abschlüssen orientierten Indikator bietet sich daher ein Humankapitalindikator an, der den Anteil der Jugendlichen und Erwachsenen umfasst, die in Alphabetisierungsstudien (und möglichst auch in mathematischen Tests) ein Niveau erreichen, das den komplexen Anforderungen einer Wissensgesellschaft zumindest annähernd gerecht wird. Nach den Kriterien der International Adult Literacy Survey entspräche dies dem Erreichen der Stufe 2. Sie könnte für alle Jugendlichen und Erwachsenen Hinweise auf Kompetenzen für arbeitsmarktunabhängige Verwirklichungschancen geben. Das für betriebliche Fortbildung und Innovationsfähigkeit erforderliche Humankapital ließe sich zumindest näherungsweise durch eine gesonderte Betrachtung der Erwerbstätigen ermitteln. Hierbei sollte ergänzend auch das Erreichen der Stufe 3 herangezogen werden.¹⁸⁷

5.4 Armut an gesellschaftlich bedingten Chancen

5.4.1 Mangelnde soziale Chancen

5.4.1.1 Mangelnder Zugang zum Gesundheitssystem

Gesundheitssysteme haben drei grundlegende Ziele:¹⁸⁸

- die Verbesserung des Gesundheitszustands der Bevölkerung
- die Gewährleistung von Patientenrechten und Patientenfreundlichkeit
- die Absicherung gegen hohe Krankheitskosten und Mengenrationierung.

Die Verbesserung des Gesundheitszustandes der Bevölkerung ist zweifelsohne das wesentliche Ziel jedes Gesundheitssystems. Schließlich wäre ein Gesundheitssystem, das dieses Ziel nicht erreicht, überflüssig. Allerdings ist auch die Gewährleistung von Patientenrechten

¹⁸⁶ Vgl. Atkinson u.a. (2002), S. 132.

¹⁸⁷ OECD/Statistics Canada (2001, S. XI) weisen darauf hin, dass es Personen, die (nur) die Stufe 2 erreichen, schwer fällt, „to face novel demands, such as learning new job skills“.

¹⁸⁸ Vgl. WHO (2000), S. 8.

(menschenwürdige Behandlung, Vertraulichkeit, Mitentscheidungsrechte) und von Patientenfreundlichkeit (sofortige Bereitschaft in Notfällen, geringe Wartezeiten, gute Qualität von behandlungsunabhängigem Service, Aufrechterhaltung sozialer Kontakte, freie Anbieterwahl etc.) von Bedeutung für die Erfüllung des erstgenannten Hauptziels. Eine Verletzung der Patientenrechte kann zu Einbußen an Selbstachtung bei den Patienten ebenso wie zu unzureichender Inanspruchnahme formal vorhandener Gesundheitseinrichtungen führen, die durch eine mangelnde Patientenfreundlichkeit weiter vermindert wird. Ähnliches gilt, wenn der Aufwand für Krankheitskosten, etwa bei Einkommensarmen, einen derart hohen Anteil erreicht, dass wirtschaftlich Schwächere auf notwendige Behandlungen verzichten und einen schlechteren Gesundheitszustand in Kauf nehmen.

Wie auch beim Gesundheitszustand besteht ein gewisser Zusammenhang zwischen der Wirtschaftsleistung eines Landes und dem Ausmaß, in dem das Gesundheitssystem seine Ziele erreicht. In beiden Fällen ist das Einkommen aber nicht die entscheidende Variable. So liegen die Ursachen für die geringere Lebenserwartung von afro-amerikanischen US-Bürgern im Vergleich zu wesentlich einkommensärmeren Chinesen und Indern in Mängeln insbesondere im Bereich der Krankenversicherung (die 40 Millionen nicht versicherten US-Bürgerinnen und -Bürgern keinen Schutz gewährt) und des allgemeinen Gesundheitswesens in den USA.¹⁸⁹

Wenn also der Zugang zum Gesundheitswesen ein zentraler Faktor für die Gewährleistung von Gesundheit und einer hohen Lebenserwartung ist, so muss die Armuts- und Reichtumsberichterstattung die Verfügbarkeit ebenso wie die Unterschiede in der tatsächlichen Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen nach sozio-ökonomischem Status getrennt ausweisen. Besonderes Augenmerk sollte dabei auch auf Gruppen gerichtet werden, die, wie umherziehende Wohnungslose, oft unter schweren gesundheitlichen Beeinträchtigungen leiden. Aus Befragungen zu den Gründen für eine geringe Inanspruchnahme (zum Beispiel von Vorsorgeuntersuchungen) ließen sich Hinweise auf die Ursachen (Fehleinschätzungen, schlechte Erfahrungen mit dem Gesundheitssystem) eines solchen Verhaltens gewinnen.

Von Interesse für einen Armuts- und Reichtumsbericht ist ferner, ob Patientenrechte und Patientenfreundlichkeit für alle Gesellschaftsmitglieder in gleichem Maße gelten. Demgegenüber wird aus vielen Ländern berichtet, dass insbesondere Einkommensarme weniger freundlich behandelt werden und weniger Mitbestimmungsrechte und Wahlmöglichkeiten haben.¹⁹⁰ Interessanterweise zeigt der internationale Vergleich keinen Zusammenhang zwischen der Einkommenshöhe eines Landes und dem Erreichen dieses zweiten Ziels der Gesundheitseinrichtungen; außerdem treten auch in Ländern, in denen die Rechte der Patienten in einem patientenfreundlichen Gesundheitssystem insgesamt gut gewahrt

189 Vgl. Sen (2000a), S. 36. Ebenso ist auch der im letzten Jahrzehnt aufgetretene dramatische Rückgang der Lebenserwartung von männlichen Russen bei der Geburt auf 57 Jahre (gegenüber 61 Jahren bei den einkommensärmeren männlichen Indern) nicht in erster Linie auf eine zunehmende Einkommensungleichheit, sondern auf den Kollaps des russischen Gesundheitssystems zurückzuführen. Ein Anstieg der Einkommen könnte damit an den Ursachen der relativ niedrigen Lebenserwartung in Russland zunächst nur wenig ändern; vgl. Sen (1997, S. 157 f.).

190 Vgl. WHO (2000), S. 33.

sind, teilweise erhebliche Ungleichheiten bei der Behandlung unterschiedlicher Gruppen auf. Mit Blick auf die Bedeutung dieses zweiten Ziels für ein hinreichendes Maß an Verwirklichungschancen sollten Indikatoren entwickelt werden, die Rückschlüsse auf die Wahrung von Patientenrechten und auf die Patientenfreundlichkeit bei unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen zulassen.

Eine geringe Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen kann darüber hinaus auch daraus resultieren, dass wirtschaftlich Schwächere durch Krankheitskosten finanziell hoch belastet sind. Mangelnde Fairness in einem Gesundheitssystem kommt in zweierlei Hinsicht zum Ausdruck: einerseits, indem unvorhergesehene Krankheitskosten bzw. hohe Zuzahlungen zu einer starken Belastung wirtschaftlich schwächerer Haushalte führen. Andererseits, wenn wirtschaftlich schwächere Haushalte relativ hohe Beiträge für die Krankenversicherung aufbringen müssen. Im verteilungspolitischen Idealfall würden alle Haushalte gemäß ihrer Zahlungsfähigkeit an den entsprechenden Krankheitskosten beteiligt.

Eine Rationierung von Gesundheitsleistungen findet jedoch nicht nur über den Preis, sondern auch über Wartelisten statt. Es bietet sich daher an, die Problematik von Verzögerungen bei Notfallbehandlungen sowie lange Wartezeiten bei anderen Krankheiten ergänzend zu hohen finanziellen Belastungen zu dokumentieren. Insgesamt sollten also Indikatoren zur „Rationierung von Gesundheitsleistungen“ erarbeitet und nach sozio-ökonomischen Gruppen differenziert ausgewiesen werden.

5.4.1.2 Mangelnder Zugang zu Bildungseinrichtungen

Zugänglichkeit und Qualität des Bildungssystems entscheiden mit darüber, wer in welchem Maße Kompetenzen oder Bildungsabschlüsse erwerben kann. Ferner haben sie großen Einfluss darauf, welche Gruppen die Chance bekommen, mit den steigenden Anforderungen in komplexen Wissensgesellschaften Schritt zu halten.

Von grundlegender Bedeutung ist die Zugänglichkeit von Alphabetisierungskursen. Ein Armutsbericht sollte diese laufend dokumentieren. Schließlich vermitteln solche Angebote den Teilnehmerinnen und Teilnehmern überhaupt erst die Voraussetzungen, um durch Weiterbildung in die Wissensgesellschaft integriert zu werden. Zu klären ist, inwieweit finanzielle oder andere Zugangsbarrieren zu solchen Weiterbildungsangeboten die elementarsten Verwirklichungschancen in unserer Gesellschaft beeinträchtigen. Teilnehmergebühren finanzieren in Westdeutschland immerhin 15,4% und in Ostdeutschland ein knappes Drittel der Kosten von Alphabetisierungskursen.¹⁹¹ Gesellschafts- und bildungspolitisch sind solche Gebühren höchst problematisch. Schließlich können sie für manche funktionalen Analphabeten eine Hürde bilden, die ihnen elementarste Verwirklichungschancen ver-

191 Vgl. Döbert/Hubertus (2000), S. 109.

wehrt¹⁹² und ihre Selbstachtung gefährdet. Ferner bleibt Bürgerinnen und Bürgern, die in Deutschland nicht über grundlegende Lese- und Schreibkenntnisse verfügen, faktisch eine Reihe verfassungsmäßiger Grundrechte verwehrt.

Über die Alphabetisierungsvoraussetzungen hinaus ist eine Analyse des unterschiedlichen Zugangs zu Schulen und Hochschulen als wichtiger Bestandteil eines Armuts- und Reichtumsberichtes anzusehen. So gibt es, je nach familiärem Umfeld, deutliche Unterschiede im Zugang zu den deutschen Schulen und Hochschulen. Begünstigt waren in der Vergangenheit Kinder von selbständigen Akademikern, Beamten und Angestellten mit Abitur. Sie waren weit überdurchschnittlich an Gymnasien und Universitäten vertreten. Zu den stark Benachteiligten gehören dagegen die Kinder von deutschen Arbeitern ohne Berufsausbildung, von denen die Mehrzahl die Hauptschule und ein nennenswerter Teil die Sonderschule besucht. Ebenfalls „benachteiligt“ im Sinne eines überdurchschnittlichen Hauptschul- und unterdurchschnittlichen Gymnasialbesuchs sind die Kinder von Landwirten und von deutschen Arbeitern mit Berufsausbildung. Die Bildungsexpansion der vergangenen Jahrzehnte hat offensichtlich nicht alle Bevölkerungsgruppen in gleichem Maße erfasst. Stattdessen haben vor allem Kinder aus der Mittelschicht profitiert. Die Gründe hierfür sind vielfältig.¹⁹³

Darüber hinaus ist von Interesse, in welchem Maße die Schulen ihren Schülerinnen und Schülern unterschiedlicher Herkunft einen Kompetenzerwerb ermöglichen. Hierüber liefert beispielsweise die PISA-Studie aussagefähige Ergebnisse. Sie könnten für einen Armuts- und Reichtumsbericht wesentliche Daten liefern. Zunächst sollte ein allgemeiner Überblick über die Qualität des Bildungssystems gegeben werden, in dem sich Niveau und Bandbreite der erreichten Bildungsergebnisse widerspiegeln.¹⁹⁴ Darüber hinaus sind die dort ebenfalls aufgezeigten Unterschiede im Kompetenzerwerb, etwa nach Geschlecht, sozialer Stellung und Bildungsniveau der Eltern, Zugehörigkeit zu einer Migrantenfamilie darzustellen.¹⁹⁵ Hieraus sollte sich ableiten lassen, inwieweit Schülerinnen und Schüler aus bildungsfernen Familien, trotz gleicher Kompetenz als Folge von Diskriminierungs- und Privilegierungsprozessen schlechtere Noten und Bildungsabschlüsse erzielen. Längerfristig bietet sich ein Vergleich der Ergebnisse im Zeitverlauf an, um die Wirksamkeit von Reformansätzen veranschaulichen zu können.

In der Vergangenheit reichte eine gute Schul- und Ausbildung für die berufliche Karriere oft aus. Inzwischen ist dies längst nicht mehr der Fall. Lebenslanges Lernen wird künftig immer stärker eine wesentliche Voraussetzung für die ökonomischen Arbeitsmarktchancen

192 Hierzu gehören zum Beispiel das Wahlrecht, das nicht ohne Unterstützung Dritter, das heißt schwerlich geheim ausgeübt werden kann, schriftliche Eingaben und Anträge, Recht auf schriftlichen Widerspruch etc.

193 Vgl. Gellert (2001), S. 176 sowie Geißler (1994a), S. 125 ff.

194 Insofern ist der von Allmendinger/Leibfried (2002) vorgeschlagene Vergleich der erreichten Kompetenzwerte der obersten und untersten 5% mit anderen Staaten eher ein Indikator für die Qualität des Bildungssystems als für konkrete Unterschiede in der individuellen Kompetenzverteilung.

195 Vgl. Deutsches PISA-Konsortium (2001), S. 351 ff. insbesondere S. 397 ff.

Erwerbstätiger. Es ist daher sinnvoll, ergänzende Indikatoren der Nutzung von Weiterbildungsangeboten, nach sozio-demographischen Merkmalen gegliedert, einzusetzen. Mit subjektiven Methoden sollte ferner der Wunsch nach Weiterbildung erfragt werden, um unterschiedliche Zugangsmöglichkeiten von unterschiedlicher (Weiter-)Bildungsbereitschaft unterscheiden zu können. Solche Unterschiede müssen bekannt sein, um ursachengerechte politische Strategien zur Stärkung des gesellschaftlichen Humankapitals ergreifen zu können.

Die Notwendigkeit zu permanenter Weiterqualifizierung und die Anwendung des erworbenen Wissens werden in Zukunft umfassende, aktuelle Informationen verlangen. Unabdingbar sind dabei die Verfügbarkeit und Fähigkeit, moderne Kommunikationsmedien, insbesondere das Internet, zu nutzen. Neben technischen Faktoren (Computererfahrung, technischer Zugang) gelten derzeit vor allem Elternhaus und Bildung als bedeutende Einflussgrößen für die Fähigkeit, das Internet effizient zur Informationsgewinnung zu nutzen. Entsprechend besteht die Gefahr einer „digitalen Spaltung“, die Ungleichheiten in den Verwirklichungschancen schaffen oder verstärken könnte.¹⁹⁶

Vor diesem Hintergrund sind Indikatoren zu prüfen, die die private und berufliche Nutzung moderner Informations- und Kommunikationsmedien, insbesondere des Internets, aufzeigen. Sie sollten nach Alter, Geschlecht und weiteren sozio-ökonomischen Merkmalen (zum Beispiel Herkunft und Bildung) gegliedert werden.

5.4.1.3 Wohnungsnot und mangelhafte Wohnsituation

Wohnungsnot und mangelhafte Wohnsituation beeinflussen die Verwirklichungschancen auf vielfältige Weise. Schließlich bedeutet eine angemessene Wohnsituation mehr, als nur ein Dach über dem Kopf zu haben: sie gewährleistet verlässliche Rückzugsmöglichkeiten, den Schutz der Privatsphäre und Sicherheit. Eine angemessene Wohnsituation verlangt genügend Platz, ausreichende Beleuchtung, Heizung und Luftzufuhr; außerdem eine funktionierende Wasserversorgung und sanitäre Einrichtungen, gute Umweltqualität, eine akzeptable Erreichbarkeit privater und öffentlicher Infrastruktureinrichtungen sowie des Arbeitsplatzes.¹⁹⁷

Die zahlreichen Probleme und massiven Beeinträchtigungen eigener Verwirklichungschancen als Folge schlechter Wohnbedingungen werden am Beispiel von umherziehenden Wohnungslosen besonders deutlich. Umherziehende Wohnungslose sind nicht nur den Widrigkeiten des Wetters ausgesetzt, sondern nehmen im Vergleich zum Bevölkerungsdurchschnitt generell weniger medizinische Hilfe in Anspruch. So hinterlässt der Aufenthalt im Freien – speziell im Winter – zum Teil erhebliche gesundheitliche Schäden: Erkrankungen des Stütz- und Bewegungsapparates, Atemwegs-, Haut- und Infektionskrankheiten

¹⁹⁶ Vgl. Welsch (2002), S. 196 f.

¹⁹⁷ Vgl. UN Centre for Human Settlements (2001), Section IVB 1.

sind unter Wohnungslosen besonders häufig verbreitet. Aufgrund der weit verbreiteten Alkoholabhängigkeit – von der schätzungsweise zwei Drittel der Wohnungslosen betroffen sind – entstehen außerdem Herzbeschwerden, Lungenkrankheiten und offene Beine. All dies bleibt oft und zu lange unbehandelt, da viele Wohnungslose zu selten ärztliche Hilfe in Anspruch nehmen – zumal die meisten praktischen Ärzte Wohnungslose nur ungern behandeln.¹⁹⁸ Jahr für Jahr sterben Obdachlose an den Folgen primärer Armut auf der Straße –, ohne dass diese vielleicht extremste Form der Armut in offiziellen Statistiken erfasst würde.¹⁹⁹ Insofern ist Atkinson u.a. (2002, S. 163 f.) auch aus deutscher Sicht zuzustimmen, nach denen Wohnungslosigkeit ein wichtiger Indikator ist, „... and we should not miss the most vulnerable people who are at greatest risk of social exclusion.“ Von höchster Priorität ist es daher, eine verlässliche Datenbasis und Indikatoren zu entwickeln, die solch existenzielle Risiken primärer Armut erfassen und differenzierte Analysen zur Lebenssituation von Wohnungslosen in Deutschland zulassen.

Darüber hinaus sollte auch die Situation der übrigen Obdachlosen in einem Armutsbericht eingehend zur Sprache kommen. Eine erste Orientierung könnte hier eine jährlich durchgeführte finnische Umfrage bieten, die eine ganze Reihe von Formen der Obdachlosigkeit unterscheidet.²⁰⁰ Neben der Anzahl der Betroffenen und ihrer Lebenssituation sollte auch die Dauer der Obdachlosigkeit ermittelt werden. Ferner gilt es, die erheblich eingeschränkten Verwirklichungschancen von Kindern obdachloser Familien zum Gegenstand eines Armutsberichtes zu machen. Darüber hinaus bliebe ein Armutsbericht an einer entscheidenden Stelle unvollständig, wenn er nicht die Datenbasis schüfe, mit der die Situation von Straßenkindern in differenzierter und handlungsleitender Weise untersucht und dargestellt werden kann.

Neben der Obdachlosigkeit können auch Mängel des Wohnraums selbst zu einer Beeinträchtigung von Verwirklichungschancen und Selbstachtung führen. Bedeutsam sind in diesem Zusammenhang quantitative, qualitative und finanzielle Aspekte des verfügbaren Wohnraums und die Zeitspanne, über die solche Belastungen hingenommen werden müssen.

In quantitativer Hinsicht stellt sich die Frage, ob ausreichend Wohnraum zur Verfügung steht. Qualitative Mängel in der Wohnraumversorgung treten auf, wenn der Zustand oder die Ausstattung des Wohnraums hinter dem allgemein als notwendig erachteten sozio-kulturellen Mindeststandard zurückbleiben. Typische Beispiele sind feuchte Wände, unzureichende Heizungs- oder Belüftungsmöglichkeiten, mangelhafte oder fehlende Sanitärausstattung und Ähnliches. Was im Einzelnen als „angemessen“ anzusehen ist, ist von Land zu

198 Vgl. den Überblick auf www.sozialarbeitspsychologie.de/armg2w.htm.

199 Die BAG Wohnungslosenhilfe e.V. gibt an, 1999 seien unter den Wohnungslosen 11 Frauen und Männer erfroren: www.die-entdeckung-bahnhof.de/presse.html.

200 Beispielsweise wird unterschieden zwischen Personen, die im Freien oder in Übernachtungsheimen leben, Menschen, die vorübergehend oder dauerhaft in institutionalisierten Obdachlosenunterkünften leben, weil sie keine Wohnung haben, entlassene Häftlinge, die keine Wohnung bekommen, Personen, die aufgrund von Wohnungsnot vorübergehend bei Verwandten oder Freunden leben und Mitgliedern von gescheiterten Familien, die vorübergehend in Unterkünften leben; vgl. Atkinson u.a. (2002), S. 164.

Land verschieden und unter anderem von kulturellen und sozialen Faktoren abhängig.²⁰¹ Dies spricht dafür, mit Hilfe subjektiver Verfahren einen Schwellenwert für den notwendigen Wohnraum pro Person zu ermitteln. In gleicher Weise lassen sich die Kriterien für die „Angemessenheit“ der Wohnraumausstattung konkretisieren. Allerdings sollten diese durch „objektive“ Kriterien ergänzt werden, soweit Faktoren zu ermitteln sind, die zum Beispiel nachweislich gesundheitliche Schäden verursachen.²⁰²

Welcher Teil des Einkommens tatsächlich verfügbar ist, hängt in weniger wohlhabenden Haushalten meist erheblich von den Wohnkosten ab. Es gilt daher, weitere Indikatoren zu entwickeln, die eine sehr hohe Belastung der Haushalte mit Wohnkosten oder auch eine finanzielle Überforderung (zum Beispiel Mietschulden) signalisieren.

Eine vorübergehende Beeinträchtigung durch zu wenig Wohnraum (zum Beispiel wegen einer zeitlich absehbaren Unterbringung von Verwandten oder Freunden), schlechte Wohnqualität (bis zu einer bereits zeitlich festgelegten Reparatur oder Renovierung) oder durch finanzielle Restriktionen (bis zur Aufnahme eines bereits vertraglich vereinbarten Arbeitsverhältnisses) schränkt die Verwirklichungschancen und die Selbstachtung meist weit weniger ein, als wenn die genannten Probleme über einen nicht absehbaren längeren Zeitraum bestehen. Indikatoren, die die Belastung durch überfüllten Wohnraum, schlechte Wohnbedingungen und Wohnungsaustattung und relativ hohe Wohnkosten ermitteln, sollten daher auch die Dauer der jeweiligen Problematik ausweisen.

5.4.2 Unzureichende ökonomische Chancen

In modernen Marktwirtschaften können und müssen die meisten Sachgüter, Dienstleistungen, aber auch eine ganze Reihe von Rechten gekauft werden. Dementsprechend spielen die ökonomischen Chancen, das heißt Markteinkommen erzielen und sich nach eigenen Vorstellungen an den Märkten versorgen zu können, eine zentrale Rolle. Für die Mehrheit der Erwerbsbevölkerung stellt abhängige Erwerbstätigkeit bis heute die bedeutendste Markteinkommensquelle dar. Ferner prägt die Erwerbsarbeit in erheblichem Maße den sozialen Statuts, soziale Netzwerke und das allgemeine Wohlbefinden.²⁰³

201 Atkinson u.a. (2002, S. 159) weisen explizit darauf hin, dass die Angemessenheit des Wohnraums von kulturellen und gesellschaftlichen Faktoren abhängt. Insofern ist die zutreffende Feststellung von Atkinson u.a. (2002, S. 160), subjektive Indikatoren berücksichtigten beispielsweise solche kulturellen Besonderheiten, kein Argument gegen, sondern ein Argument für eine subjektive Ermittlung von Indikatoren der Wohnraumversorgung. Objektive Indikatoren (zum Beispiel 1 Wohnraum/Person, Dusche oder Bad in der Wohnung, Lärm von den Nachbarn), die, so Atkinson u.a. (2002, S. 160 f.), für alle Länder gleich gelten sollen, würden dagegen der Vielfalt der unterschiedlichen kulturellen Ansichten in Europa vermutlich nicht gerecht und laufen mithin Gefahr, die Ergebnisse zu verzerren.

202 Ergänzende objektive Kriterien bieten sich hier an, da es unerheblich ist, ob krankheitsverursachende Bedingungen von den Befragten als relevant angesehen oder – etwa als Folge von mangelnden Informationen – als noch akzeptabel erachtet werden.

203 Vgl. Strengmann-Kuhn (1997), S. 113.

Bei der Untersuchung ökonomischer Chancen ist die Ermittlung von Arbeitsmarktchancen somit von großer Bedeutung. Umgekehrt beeinträchtigt Arbeitslosigkeit die ökonomischen Chancen – gesellschaftlich wie individuell – am stärksten.

5.4.2.1 Arbeitslosigkeit als massive Beeinträchtigung ökonomischer Chancen

Aus gesellschaftlicher Sicht bleibt bei Arbeitslosigkeit ein Teil der gesamtwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten ungenutzt und die Einkommen verharren unter dem Vollbeschäftigungsniveau. Einbußen an Einkommen im Sinne materieller Ressourcen und Güter mindern jedoch die insgesamt vorhandenen Verwirklichungschancen.

Das System der sozialen Sicherung kann die durch Arbeitslosigkeit verursachten Einkommenseinbußen auf individueller Ebene auch aus Anreizgründen nur teilweise ausgleichen. Dementsprechend ist das Einkommensarmutsrisiko von Arbeitslosen und ihren Angehörigen in Deutschland etwa zwei- bis dreimal so hoch wie für die Gesamtbevölkerung.²⁰⁴ Insofern erleiden Arbeitslose einen Verlust an materiellen Ressourcen und Verwirklichungschancen. Soweit ihre Einkommensverluste kompensiert werden, müssen diese Mittel jedoch von Dritten finanziert werden. Entsprechend verlieren jene, die die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit finanzieren, in dem Maße materielle Ressourcen und Verwirklichungschancen, in dem das Einkommensrisiko der Arbeitslosen abgesichert wird.²⁰⁵

Das Argument, Arbeitslosigkeit sei nur hinsichtlich der auf die Arbeitslosen zukommenden Einkommensarmutsrisiken bedenklich, ist daher selbst aus rein materieller Perspektive falsch. In jedem Fall kommt es zu einem Verlust an Einkommen und Verwirklichungschancen. Der Umfang, in dem der Einkommensverlust der Arbeitslosen kompensiert wird, bestimmt lediglich, wie diese Einbußen auf Arbeitslose und finanzierende Dritte aufgeteilt werden.

Über die Einkommensrisiken hinaus verursacht Arbeitslosigkeit nicht-materielle Probleme, die für die Arbeitslosen und ihre Angehörigen weit gravierender sein können. Erhalten Arbeitslose unverzichtbare Leistungen von der Arbeits- und Sozialverwaltung, so entsteht damit zunächst eine unumgängliche Abhängigkeit von staatlichen Auflagen und Regulierungen. Aus der Perspektive der Verwirklichungschancen bewirkt Arbeitslosigkeit insofern einen Verlust an Entscheidungsfreiheit. Von solchen Abhängigkeiten sind oft gerade jene betroffen, die nur über wenig Kenntnisse und Sicherheit im Umgang mit Behörden verfügen.²⁰⁶

Vor allem länger anhaltende Arbeitslosigkeit verursacht sehr viel weiter gehende gravierende Konsequenzen. Mit zunehmender Arbeitslosigkeit gehen arbeitsmarktrelevante Kenntnisse und Fertigkeiten, das heißt wesentliche Qualifikationen, verloren. Hierdurch ver-

204 Vgl. Hanesch (2000), S. 56, der Armut als Unterschreiten von 50% des durchschnittlich verfügbaren, bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommens definiert (S. 7).

205 Vgl. Sen (1997), S. 160.

206 Vgl. Atkinson u.a. (2002), S. 138.

ringern sich die Arbeitsmarktchancen, was die Betroffenen nach einer gewissen Zeit der Erfolglosigkeit oft entmutigt. Resignation wird verschärft und kann bis zu einem Verlust an Selbstachtung führen, wenn soziale Beziehungen in und außerhalb des ehemaligen Kollegenkreises verloren gehen und der familiäre Zusammenhalt gefährdet wird. Gravierende Identitätskrisen können die Folge solcher Ausgrenzungsprozesse sein.

Der mit Arbeitslosigkeit verbundene Verlust an Selbstachtung und die Resignation verursachen nachweislich höhere Gesundheitsrisiken.²⁰⁷ Höhere Selbstmordraten dokumentieren in besonders erschreckender Weise den bei Arbeitslosigkeit tatsächlich empfundenen Verlust an Verwirklichungschancen und -perspektiven. Ebenso ist nicht allein materielle Unterversorgung für die ausgeprägteren Kriminalitätsraten bei Jugendarbeitslosen verantwortlich. Sie ergeben sich zudem als Resultat von Ausgrenzungsgefühlen und einem Verlust an Werten und Verantwortungsbewusstsein in einer Gesellschaft, die keine ökonomischen Chancen erkennen lässt.²⁰⁸

Neuere Studien deuten darauf hin, dass manche dieser gravierenden nicht-materiellen Folgen von Arbeitslosigkeit nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen treffen. So leiden in den USA junge Frauen in besonderem Maße unter mangelnder Selbstachtung als Folge von Arbeitslosigkeit.²⁰⁹ Dies unterstreicht die Bedeutung einer nach Geschlecht differenzierten Betrachtungsweise, zumal Frauen in Zeiten wachsender Arbeitslosigkeit ohnehin größere Schwierigkeiten haben, eine Arbeitsstelle zu finden.

Ein Armutsbericht muss Arbeitslosigkeit also nicht nur deshalb eingehend berücksichtigen, weil sie zu materiellen Einbußen und höheren Einkommensarmutsrisiken führt. Arbeitslosigkeit stellt vielmehr einen konstitutiven Bestandteil der Armutsberichterstattung dar, da sie – auch ohne Einkommensarmut – mit den ökonomischen Chancen und der Selbstachtung zentrale Bereiche der Verwirklichungschancen in einer Marktwirtschaft massiv in Frage stellt.

Von der Operationalisierung der ökonomischen Chancen im Rahmen eines Armutsberichtes verlangt dies, sowohl materielle als auch nicht-materielle Auswirkungen von Arbeitslosigkeit aufzuzeigen. Entsprechend bietet sich zunächst die Arbeitslosenquote (nach nationaler sowie nach international vergleichbarer Abgrenzung) an. Sie sollte nach einzelnen Gruppen mit besonderen Arbeitslosigkeitsrisiken (Schwerbehinderte, Ausländer, Ältere) differenziert werden.

Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit erhöhen sich sowohl die Einkommensarmutsrisiken als auch die oben genannten nicht-materiellen Belastungen. Beides verdeutlicht die Bedeutung von Indikatoren zur Langzeitarbeitslosigkeit für einen Armutsbericht. Neben der Dauer sind auch die Entwicklungsperspektiven, das heißt die langfristig erreich-

207 Vgl. Bamann/Helmert (2000).

208 Vgl. Sen (1997), S. 160 ff.

209 Vgl. Goldsmith/Veum/Darity (1996).

baren Verwirklichungschancen, bedeutsam. Entsprechend gilt es, längerfristige Mobilitätsentwicklungen nach Beendigung der Arbeitslosigkeit zu dokumentieren.²¹⁰

Mit Blick auf die ökonomischen (Arbeitsmarkt-)Chancen sind ferner Haushalte ohne Erwerbstätige, das heißt ohne direkten eigenen Kontakt zum Erwerbsleben, von besonderem Interesse.²¹¹ Dies gilt vor allem, wenn Kinder längere Zeit in Haushalten aufwachsen, die keine Erfahrungen mit der Arbeitswelt vermitteln können. Es bietet sich daher ein ergänzender Indikator an, der Haushalte (mit Kindern) ausweist, die – für einen längeren Zeitraum – vorwiegend von Sozialleistungen und ohne Kontakt zur Arbeitswelt leben.

Ferner ist mit subjektiven Methoden zu prüfen, inwieweit Arbeitslosigkeit zu einem Verlust an Selbstachtung, Resignation und insgesamt geringerer Lebenszufriedenheit führt.²¹² Umgekehrt ließe sich damit näher untersuchen, welche Faktoren entscheidend sind, um solchen negativen Folgen zumindest für einen begrenzten Zeitraum der Arbeitslosigkeit so weit wie möglich entgegenzuwirken.

5.4.2.2 Beschäftigungsverhältnisse und Verwirklichungschancen

Befragungen zum Wertewandel identifizieren bezahlte Arbeit als für die Bevölkerung wichtigsten Lebensbereich nach der Familie.²¹³ Verwirklichungschancen, zum Beispiel durch soziale Kontakte, höhere Einkommen, soziale Sicherheit bis hin zu höherer Selbstachtung bietet jedoch nicht jedes Beschäftigungsverhältnis in gleicher Weise. Der Einfluss eines Beschäftigungsverhältnisses auf die Verwirklichungschancen erfordert eine genauere Betrachtung der Beschäftigungsmerkmale.

In materieller Hinsicht ist dabei vor allem das Lohn- und Einkommensniveau einer Arbeitsstelle entscheidend, das die Kaufkraft und die finanziellen Möglichkeiten zur Eigenvorsorge bestimmt. Für das Knüpfen von sozialen Kontakten und für die Selbstachtung spielen ferner objektive wie auch subjektiv empfundene Arbeitsbedingungen eine wesentliche Rolle.

Längst nicht immer schützt Arbeit vor Armut. 1995 waren schätzungsweise 1,8 Millionen Einkommensarme in Deutschland erwerbstätig, davon arbeiteten 1,1 Millionen Vollzeit.²¹⁴ Zur Konkretisierung von materiellen Mängeln bei Erwerbstätigkeit müssen Zahl und Struktur der „Working Poor“ in Deutschland regelmäßig ermittelt werden. Künftig sollte die Einkommensarmutsgrenze dabei mit dem AM-Ansatz bestimmt werden.²¹⁵ Working Poor,

210 Vgl. zu den Einkommensarmutsrisiken sowie zu den Aufstiegsmöglichkeiten armer Arbeitsloser Hanesch (2000), S. 37 ff. sowie S. 45 ff.

211 Vgl. Atkinson u.a. (2002), S. 146.

212 Hiermit verbunden wäre auch die Untersuchung des Anteils entmutigter Arbeitsloser („discouraged workers“), die aus subjektiven Gründen über (noch) geringere ökonomische Chancen verfügen; vgl. Strengmann-Kuhn (1997), S. 130.

213 Vgl. Atkinson u.a. (2002), S. 138.

214 Vgl. Strengmann-Kuhn (1997), S. 129, der Einkommensarmut allerdings als Unterschreiten von 50% des Nettoäquivalenzeinkommens definiert.

215 Zum AM-Ansatz siehe die Abschnitte 4.3. und 4.4. dieser Studie.

das heißt Haushalte, die trotz Erwerbstätigkeit in Einkommensarmut leben, verfügen nicht allein über unzureichende Kaufkraft, sondern auch über mangelhafte Möglichkeiten zur Eigenvorsorge, um ein Mindestmaß an Verwirklichungschancen zu erreichen. Von Interesse sind dabei Ausmaß und Hauptbetroffene des Working Poor-Phänomens. So lag nach einer Untersuchung von Hanesch (2000) der Anteil der einkommensarmen Erwerbstätigenhaushalte mit 8,4% in Westdeutschland und 3,5% in Ostdeutschland näher bei den durchschnittlichen Armutsquoten der Gesamtbevölkerung (9,5% bzw. 4,6%) als häufig angenommen.²¹⁶ Eine ursachenorientierte Betrachtungsweise verlangt zudem eine genauere Analyse, inwieweit die Armut von Erwerbstätigen im Haushaltskontext durch die Familiengröße, geringe Arbeitszeiten oder durch Niedriglöhne verursacht ist. Schließlich folgt aus jeder dieser Ursachen eine andere Strategie gegen das Working Poor-Phänomen. Darüber hinaus wäre zu prüfen, inwieweit sich die Struktur der Beschäftigungsverhältnisse von einkommensarmen Erwerbstätigenhaushalten im Zeitverlauf ändert. Derzeit ist sie geprägt durch einen überdurchschnittlichen Anteil von Selbständigen und Arbeitnehmern außerhalb von Normalarbeitsverhältnissen.²¹⁷ Nicht zuletzt sollten auch die Dauer und die Aussichten der Betroffenen, aus dieser Situation dauerhaft zu entkommen, ermittelt werden, um Übergangsphasen von verfestigten Armutsphänomenen zu unterscheiden.

Nicht nur Working Poor-Phänomene auf Haushaltsebene, sondern auch Niedriglöhne besitzen eine erhebliche Bedeutung für die materiellen Verwirklichungschancen. Hierfür sprechen zunächst die höheren Armutsrisiken von Niedrigverdienern, die etwa die Hälfte der Working Poor stellen. Zwar sind 90 % der Niedriglohnempfänger nicht einkommensarm, zumeist weil sie von den Erwerbseinkommen weiterer Haushaltsmitglieder unterstützt und sozial abgesichert werden. Eine solche Sicherung wird jedoch durch das Risiko, dass der Partner arbeitslos wird, ebenso bedroht wie durch ein Scheitern der Beziehung. Frauen sind diesen Risiken in besonderem Maße ausgesetzt. So ist der Anteil von Frauen, deren Vollzeiteinkommen unter 66% der durchschnittlichen Vollzeiteinkommen liegt, auch im europäischen Vergleich in Deutschland mit 82% so hoch wie in keinem anderen EU-Land.²¹⁸

Niedriglöhne, die zusätzliche Einkommen und soziale Absicherung im Haushaltszusammenhang verlangen, bilden in Zeiten zunehmender Arbeitsmarktrisiken und pluralisierter Lebensformen einen Indikator für sehr geringe eigenständige ökonomische Chancen. Schäfer hat einen zwischen 1975 und 1990 deutlich zunehmenden Anteil von Vollzeit-erwerbstätigen ermittelt, die weniger als 50% bzw. weniger als 68 % des durchschnittlichen Vollzeitarbeitseinkommens erzielen. 1990 verfügten etwa 170.000 Personen über Vollzeiteinkommen von weniger als 20% des Durchschnittsverdienstes. Nicht zuletzt hat in der Vergangenheit auch die Spreizung der Arbeitseinkommen zugenommen.²¹⁹ Neben der

216 Nach einer neueren Untersuchung von Strengmann-Kuhn (2003) waren dagegen im Jahr 1998 5,4% aller Erwerbstätigen und 3,7% aller Vollzeit-erwerbstätigen einkommensarm an der 50%-Grenze; S. 37.

217 Vgl. Hanesch (2000).

218 Vgl. Fuchs (2001), S. 206.

219 Vgl. Schäfer (2001; 1997). Die genannte Grenze von 68% entstammt der Europäischen Sozialcharta des Europarates von 1960, nach der heute in allen EU-Staaten kein niedrigerer Lohn gezahlt werden sollte. In Deutschland lagen 1990 etwa 28,5% aller sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten unter dieser Grenze; vgl. die detaillierten Angaben in Schäfer (1997), S. 92.

Bestimmung solcher Differenzen von Niedrig- und Durchschnittslöhnen ist zu klären, wie lange solche Defizite an eigenständigen ökonomischen Chancen vorherrschen und welche Aufstiegschancen sich aus niedrig entlohten Jobs ergeben.²²⁰

Die Betrachtung der ökonomischen Chancen sollte mehr als nur die Lohn- und Einkommenssituation auf regulären Arbeitsmärkten thematisieren.²²¹ Darüber hinaus gilt es, auch Entwicklungen in anderen Beschäftigungsfeldern, etwa in Werkstätten für Behinderte, eingehend zu berücksichtigen.²²²

Zunehmender durchschnittlicher Wohlstand und der Wertewandel haben die Bedeutung der sozialen Kontakte und der Selbstverwirklichung am Arbeitsplatz ins Zentrum des Interesses gerückt. Die Arbeitsbedingungen sind damit zur zweiten tragenden Säule der Verwirklichungschancen im Erwerbsleben geworden. Wesentliche Bestimmungsgrößen der Arbeitsbedingungen sind die Arbeitssicherheit, die Arbeitszeit, Arbeitsbelastungen (Arbeitsumgebung, Arbeitsbeziehungen, Arbeitsinhalte), soziale Kontakte sowie die subjektive Arbeitszufriedenheit. Um der zunehmenden Bedeutung der Arbeitsbedingungen für die individuelle Selbstverwirklichung Rechnung zu tragen, sollte einerseits die subjektive Arbeitszufriedenheit erfragt werden. Andererseits gilt es, objektive Indikatoren zur Erfassung der übrigen Einflussgrößen auf die Arbeitsbedingungen zu entwickeln. Sie sollten einerseits die Ursachen von Arbeitsunzufriedenheit aufzeigen, andererseits jedoch auch Hinweise auf mögliche Adaptionsprozesse liefern. Darüber hinaus erscheint es ratsam, die kritischen Folgen einer Kumulation von Arbeitsbelastungen ins Blickfeld zu rücken. Schließlich ist der deutsche Arbeitsmarkt in vielen Fällen durch eine Kumulation von schlechten oder vorteilhaften Arbeitsbedingungen geprägt.²²³

5.4.3 Armut und Soziale Sicherheit

5.4.3.1 Die Sozialhilfe als „letztes Netz“ der sozialen Sicherung

Ein funktionsfähiges System der sozialen Sicherheit kann als „Garant eines politischen Mindeststandards an Verwirklichungschancen“ dienen. Von besonderer Bedeutung für einen Armutsbericht ist dabei die Sozialhilfe, soll diese doch als „letztes Auffangnetz“ für jene Notlagen dienen, vor denen andere Bereiche der sozialen Sicherung nicht oder nicht hinreichend schützen.

220 Vgl. zu den Größenordnungen (S. 22 ff.) ebenso wie zur näheren Analyse der weiteren genannten Aspekte auf der Basis von SOEP-Daten Hanesch (2000). Er definiert Armut als Unterschreiten von 50% des durchschnittlich verfügbaren, bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommens (S. 7).

221 Vgl. Volkert (1999, 1998).

222 Vgl. Weil (1994).

223 Vgl. Hradil (1994).

Wer auf Sozialhilfe zurückgreift, sichert sich Möglichkeiten, die ihm ohne das soziale Sicherungssystem nicht zur Verfügung gestanden hätten.²²⁴ Entsprechend eignen sich Zahl und Quote von Sozialhilfeempfängern weder als Indikatoren für Einkommensarmut noch für „überwundene Armut“. Zunächst, weil der durch die Sozialhilfe finanzierte politische Mindeststandard an Verwirklichungschancen nicht mit den sozio-kulturellen Vorstellungen von Einkommensarmut übereinstimmen muss. Soweit der politische Mindeststandard der Sozialhilfe hinter den Vorstellungen eines sozio-kulturellen Existenzminimums zurück bleibt, kommt es zu Einkommensarmut trotz Sozialhilfebezug. Selbst wenn die Gewährleistung von Sozialhilfe zur Beseitigung von Einkommensarmut führt, schließt das einen Mangel an weiter gehenden Verwirklichungschancen nicht aus. Vielmehr bleibt es auch dann zu prüfen, ob und in welchem Maße weiter gehende Defizite in anderen Bereichen der Verwirklichungschancen entstehen, beispielsweise als Folge von Arbeitslosigkeit, gesundheitlichen Beeinträchtigungen, Deprivation etc.

Insofern bietet es sich an, Indikatoren zur Erfassung der verschiedenen Aspekte der individuellen Potenziale und gesellschaftlich bedingten Chancen, unter anderem für die Gruppen der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger, zu ermitteln. Ziel sollte es sein, zu klären, inwieweit die Sozialhilfe zur umfassenden Überwindung von Armut an Verwirklichungschancen beiträgt. Ferner sollte daraus deutlich werden, inwieweit es trotz Sozialhilfebezug zu einer solchen Armut an Verwirklichungschancen kommen kann.

Wenngleich die Zahl und Quote der Sozialhilfeempfänger keine aussagefähigen Rückschlüsse auf die Armut als Mangel an Verwirklichungschancen zulassen, so geben sie dennoch Auskünfte über wesentliche armutsrelevante Aspekte. So zeigt die Zahl (oder Quote) der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger das Ausmaß, in dem Teile der Bevölkerung einen politisch zugesicherten Mindeststandard *nur mittels der Unterstützung des Systems der sozialen Sicherung* erreichen. Sozialhilfeinanspruchnahme drückt damit keinen Mangel an Verwirklichungschancen, wohl aber ein Fehlen an *unabhängig verfügbaren* Verwirklichungschancen aus, der jedoch nicht mit Armut gleichzusetzen ist. Schließlich muss dieses Fehlen nicht als Mangel aufgefasst werden, etwa wenn der Sozialhilfeanspruch gezielt zur Überbrückung von finanziell kritischen Übergangsphasen eingesetzt wird.²²⁵

Zum Problem wird ein Fehlen an unabhängig verfügbaren Verwirklichungschancen, wenn solche Abhängigkeiten länger andauern und im Lauf der Zeit die Selbsthilfemöglichkeiten, ebenso wie die Selbstachtung, in Mitleidenschaft ziehen. Langzeitbezug von Sozialhilfe sollte daher im Armutsbericht der Bundesregierung eigenständig wiedergegeben werden und mittels subjektiver Methoden auf die psychischen Konsequenzen bei den Betroffenen untersucht werden. Hinter ihm verbirgt sich nicht unbedingt Einkommensarmut, wohl aber eine Abhängigkeit, die die Selbstachtung, zumindest auf Dauer, beeinträchtigen kann.

224 So spricht es für das Funktionieren des sozialen Sicherungssystems, dass die (traditionell ermittelten) Einkommensarmutsquoten zwischen 1985 und 1995 in Deutschland nur leicht von ca. 12 auf 13 % zugenommen haben; vgl. Krause/Wagner (1997), S. 88.

225 Vgl. Leisering (1995), S. 68 ff.

5.4.3.2 Beeinträchtigung der sozialen Sicherung durch Kriminalität

Armut im Sinne mangelnder Verwirklichungschancen kann Kriminalitätskosten erzeugen, die über die Kosten der inneren Sicherheit, etwa des Strafvollzugs, weit hinausgehen.²²⁶ So ist es weniger die Einkommensarmut als die Beeinträchtigung von Verwirklichungschancen durch Arbeitslosigkeit, die in den USA zu mehr und mehr Gewaltverbrechen beigetragen hat.²²⁷ Insoweit scheint sich in den USA die These zu bestätigen, nach der Kriminalität auch als Reaktion auf gesellschaftliche Versagungen interpretiert werden kann: Kriminalitätsrisiken entstehen demnach vor allem bei jenen, die nicht über die gleichen Chancen verfügen und deren soziale und gesellschaftliche Aufstiegschancen offensichtlich in Frage stehen. Hinzu kommt auch in Deutschland das unbeabsichtigte Zusammenspiel verschiedener Selektionsmechanismen auf den verschiedenen Stufen der Sozialkontrolle. Sie führen bei Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten in der Summe zu einer schichtspezifischen Kriminalisierung. Angehörige unterer Schichten unterliegen danach einem höheren Verurteilungsrisiko und einer geringeren Freispruchchance als andere Bevölkerungsgruppen.²²⁸

Kriminalität gefährdet die Verwirklichungschancen sowohl bei den Opfern (Einbußen an Sicherheit) als auch bei den Tätern, deren Vorstrafen später nicht selten zu einer Stigmatisierung führen. Die Bedeutung eines funktionsfähigen Systems der sozialen Sicherung für die Vermeidung solch massiver Einbußen an Verwirklichungschancen sollte in einem Armutsbericht erwähnt werden. Versucht werden sollte, Indikatoren zu entwickeln, die hierüber – auch im internationalen Vergleich, etwa zu den USA – differenzierte Aussagen zulassen. In diesem Zusammenhang wäre zu prüfen, ob sich Indikatoren, wie sie zur Beschreibung von Kriminalität im Kontext der sozialen Ausgrenzung in Finnland und Großbritannien eingesetzt werden, mit Blick auf eine künftig stärker harmonisierte europäische Armutsberichterstattung auch für den deutschen Armutsbericht eignen.²²⁹

5.4.3.3 Armutspolitik im Zusammenspiel mit dem gesamten System der sozialen Sicherung

Ein Armuts- und Reichtumsbericht, der die Perspektive über den Kreis der Benachteiligten hinaus erweitert und auch Privilegierungen erfassen soll, wird die Betrachtung der Zusammenhänge zwischen Verwirklichungschancen und der sozialen Sicherung auf das gesamte System der sozialen Sicherung ausdehnen müssen. Es gilt, die armutspolitische Wirksamkeit und Eignung der sozialen Sicherung insgesamt ins Blickfeld zu rücken. Ziel sollte es sein, die

226 Vgl. Schäfer (2001), S. 100 f.

227 So steigt die Zahl der Mordfälle in den USA bei einem Prozent mehr Arbeitslosigkeit um 6,7 %, die der Gewaltverbrechen um 3,4 %, die der Eigentumsdelikte um 2,4 %. Entlassene attackieren ihre früheren Kollegen immer häufiger mit der Schusswaffe, mit dem Ergebnis, dass Mord in den USA inzwischen zur dritthäufigsten Ursache von Todesfällen am Arbeitsplatz geworden ist; vgl. Eißel (2001), S. 109.

228 Vgl. zum Zusammenhang zwischen sozialer Lage und Kriminalität Geißler (1994b).

229 Vgl. Atkinson (2002), S. 63 und S. 66.

Gewährleistung der Prinzipien der sozialen Sicherung in einem Armutsbericht aufzuzeigen und auf diese Weise die ökonomische und soziale Funktion der sozialen Sicherung für die Gesellschaft darzulegen.

Vertikale Gerechtigkeit

Das Prinzip der vertikalen Gerechtigkeit verlangt, dass Unterstützung und Umverteilung innerhalb eines Systems der sozialen Sicherung vorrangig von „oben nach unten“ gewährt werden sollten. Hieraus folgt auch eine Priorität der Armutsvermeidung und -bekämpfung vor der Begünstigung anderer Personengruppen. Eine nähere Analyse zeigt, dass die Umverteilung in Deutschland in vielen Fällen von der vertikalen Gerechtigkeit abweicht: Ursache hierfür sind beispielsweise die Ausdehnung von Sozialleistungen auf nicht bedürftige, politisch gut vertretene Bevölkerungsgruppen. Hieraus ergeben sich später nicht selten Sparzwänge, denen durch Kürzungen im Bereich der Existenzsicherung begegnet wird.²³⁰

Es ist daher notwendig, die Wirksamkeit des deutschen Transfersystems für die Armutsvermeidung, auch nach unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen, Notlagen und Dauer, darzulegen. Die Funktion solcher Indikatoren sollte es sein – auch im internationalen Vergleich – darüber zu informieren, welchen Beitrag die soziale Sicherung in Deutschland für die Armutsprävention leistet und an welchen Stellen sich ihre Wirksamkeit verbessern ließe. Ergänzend hierzu hat die Reichtumsberichterstattung Verletzungen der vertikalen Gerechtigkeit durch eine Umverteilung zwischen oder zu Beziehern höherer Einkommen durch Kontrolle der Transfersalden über alle Bevölkerungsgruppen hinweg zu dokumentieren.²³¹

Horizontale Gerechtigkeit

Das Ziel der horizontalen Gerechtigkeit verlangt „Gleiches gleich zu behandeln“. Insofern sollten Informationen zu individuellen, zum Beispiel behinderungsbedingtem Bedarf und anderweitigen Problemen ausgewiesen werden, aufgrund derer es unmöglich ist, gleiche materielle Ressourcen in vergleichbare Verwirklichungschancen umzusetzen. Werden nämlich Menschen mit erhöhtem Bedarf nur mit gleichem Einkommen unterstützt, so stellt dies eine Verletzung der horizontalen Gerechtigkeit dar, da Ungleiches gleich behandelt wird.

Bei einigen Gruppen, etwa beim Sonderbedarf von Menschen mit Körperbehinderungen, erscheint dies offensichtlich. Oft ist jedoch die jeweilige Höhe des tatsächlichen Mehrbedarfs ebenso wenig bekannt, wie der Grad, in dem dieser Sonderbedarf durch das System der sozialen Sicherung abgedeckt wird. Hinweise auf weitere Unterschiede in der Fähigkeit, aus identischen Einkommen in gleichem Maße Verwirklichungschancen zu erzielen, lassen sich unter Umständen aus unterschiedlicher Deprivationsarmut bei gleicher Einkommensarmut ableiten. Hierauf aufbauend sollten die Ursachen ermittelt werden. Sie können von besonderem Bedarf bis hin zu unwirtschaftlicher Haushaltsführung reichen.

230 Vgl. Volkert (1998), S. 211 ff.

231 Siehe hierzu Kapitel 7 und 8 der vorliegenden Untersuchung.

Verletzungen der horizontalen Gerechtigkeit ergeben sich ferner aus ergänzenden Realleistungen, die aus den verschiedensten Gründen sehr unterschiedlich in Anspruch genommen werden. Theoretisch könnten die Realleistungen Teil eines erweiterten Einkommensbegriffs in der Armutsberichterstattung werden. Faktisch erscheint eine solche Einbeziehung angesichts der Vielfalt und Breite der Realleistungen nicht möglich; sie zöge auch die Verständlichkeit der Armuts- und Reichtumsberichterstattung in der Öffentlichkeit in Mitleidenschaft. Dadurch gefährdete sie den angestrebten breiten, informierten Diskussionsprozess. Stattdessen bietet es sich an, Ergebnisse zu den Verteilungswirkungen von Realleistungen, wie sie etwa in Studien zur Armuts- und Reichtumsberichterstattung erarbeitet werden, bei der Erörterung des Stellenwerts der sozialen Sicherung für die Verwirklichungschancen zu berücksichtigen.

Grundsätzlich schränken sämtliche Formen der je nach Bevölkerungsgruppe unterschiedlich ausfallenden Nichtinanspruchnahme von staatlichen Leistungen die horizontale Gerechtigkeit ein. Wegen der besonderen Bedeutung dieses Themenkreises im Zusammenhang mit den Verwirklichungschancen besprechen wir diese Aspekte in eigenständigen Abschnitten (5.4.4 und 6.1).

Makroeffizienz

Eine breite, informierte Diskussion über Armut und Reichtum verlangt von einem Armutsbericht, klare, leicht verständliche Informationen über den tatsächlichen Umfang, etwa von Sozialhilfekosten, Kosten der Arbeitslosigkeit, auch in Bezug zum gesamten Sozialbudget sowie zur Wirtschaftsleistung.²³² Ziel solcher sehr einfachen, grundlegenden Informationen sollte es sein, Vor- und Fehlteile von Beginn an auszuräumen und damit erst die Voraussetzungen für eine sachliche Diskussion zu schaffen.

Mikroeffizienz

Ausgabengrößen müssen durch Angaben zum Problemdruck in eine sinnvolle Beziehung gesetzt werden. Um die Mikroeffizienz des Systems der sozialen Sicherung zu verdeutlichen, sollten beispielsweise Indikatoren zu Problemdruck, Fallzahlen und -struktur oder Stellenschlüssel den finanziellen Mitteln der Arbeits- und Sozialverwaltung gegenübergestellt werden.

Leistungsanreize

Ein Ziel der Sozialhilfe als wesentlichem Bestandteil der Armutsbekämpfung in Deutschland ist es, die Empfängerinnen und Empfänger zur Selbsthilfe zu befähigen. Die Bereitschaft, sich soweit möglich, insbesondere durch eigene Arbeit zu helfen, ist in Deutschland neueren Untersuchungen zufolge sehr viel weiter verbreitet als oft vermutet.²³³ Dem Ziel der Sozialhilfe, diese offenbar weit verbreitete Bereitschaft zur Selbsthilfe zu unterstützen, widerspricht es, wenn den Empfängerinnen und Empfängern fast ihr gesamtes auf dem Arbeitsmarkt erzielttes Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe angerechnet wird. Wenn

232 Beispielsweise zum Bruttonational- oder zum Volkseinkommen.

233 Vgl. beispielsweise Vobruba (2001) sowie Hanesch (2000).

es inzwischen nahezu Konsens ist, dass Spitzensteuersätze von 50% für leistungsbereite Steuerzahler nicht akzeptabel sind, so lässt sich die faktische Belastung der Arbeitseinkommen von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern durch Transferentzugsraten von 85% bis 100% noch weniger vertreten. Schließlich führen diese zu einer massiven Beeinträchtigung der Verwirklichungschancen: beispielsweise kann ein Ehepaar mit drei Kindern in Baden-Württemberg nach den derzeitigen Sozialhilfebestimmungen monatlich nur 73,5 EUR anrechnungsfrei und insgesamt nicht mehr als 147 EUR pro Monat hinzuverdienen. Legal ist es damit oft nicht möglich, zusätzliche Kosten zu tragen, um den eigenen Kindern die Chance zu eröffnen, an Klassenfahrten, Schüleraustauschen, Freizeitkursen u.ä. teilzunehmen. Unabhängig davon, ob hohe Transferentzugsraten die Arbeitsbereitschaft im Einzelfall mindern oder nicht, schränken sie die finanziellen Ressourcen und damit auch die Verwirklichungschancen gerade bei den erwerbstätigen Hilfeempfängerinnen und -empfängern somit deutlich ein. Die Frage der Beschäftigungswirkung ist daher zu trennen von der viel grundsätzlicheren Bedeutung hoher Transferentzugsraten als Beeinträchtigung der Verwirklichungschancen bei den wirtschaftlich Schwächsten.²³⁴

Grundsätzlich gilt es, einen Kompromiss zu finden zwischen der Unterstützung von Selbsthilfe und Verwirklichungschancen einerseits und der aufgrund des Subsidiaritätsprinzips erforderlichen Teilanrechnung von Arbeitseinkommen andererseits. Die Höhe der Transferentzugsraten verdeutlicht, inwieweit die Verwirklichungschancen der Empfängerinnen und Empfänger bei diesem Kompromiss gewahrt sind oder nicht. Es bietet sich daher an, die Transferentzugsraten der Sozialhilfe – auch im internationalen Vergleich – in einem Armutsbericht zu dokumentieren.

5.4.4 Nichtinanspruchnahme, Missbrauch und Verwirklichungschancen

Es genügt nicht, ein formal prinzipiengetreues System der sozialen Sicherung zu etablieren, wenn Armut als Mangel an Verwirklichungschancen optimal verhindert und bekämpft werden soll. Entscheidend ist, dass die gesellschaftlich bedingten Chancen für möglichst alle Anspruchsberechtigten bekannt, verständlich und akzeptabel ausgestaltet sind. Bleiben gesellschaftlich bedingte Chancen dagegen aus den unterschiedlichsten Gründen (Intransparenz, mangelnde Kenntnisse, behördlicher Aufwand, Furcht vor Stigmatisierung etc.) ungenutzt, so schränkt dies die faktische Wirksamkeit der gesellschaftlich gewährten Chancen ein. Die Antwort auf die Frage nach dem Ausmaß und den Ursachen der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen gibt damit Auskunft über die tatsächliche Verfügbarkeit der gesellschaftlich bedingten Chancen. Sie besitzt damit einen hohen Stellenwert für eine realitätsnahe Beantwortung der in einem Armuts- und Reichtumsbericht gestellten Fragen. Schließlich verhindern nennenswerte Nichtinanspruchnahmequoten eine auch nur

234 Entsprechend ist eine Verbesserung der Verwirklichungschancen von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern mittels niedrigerer Transferentzugsraten durchaus unabhängig von den – mit vielen ungeklärten Fragen verbundenen – Forderungen nach einem Niedriglohnssektor zu diskutieren; siehe hierzu Volkert (2002b). Allerdings sollte durch eine gezielte Ausgestaltung der Leistungsanreize sowie durch aussagefähige Evaluationen mittels Programm- und Kontrollgruppen die Gefahr von Mitnahmeeffekten minimiert werden. Vgl. hierzu Dann et. al (2002).

annähernd vollständige Beseitigung der Armut. Darüber hinaus verletzen sie die horizontale Gerechtigkeit, wenn als Folge gruppenspezifischer Nichtinanspruchnahmequoten trotz gleicher Ansprüche nur ein Teil der Berechtigten Leistungen in vollem Umfang nutzt.

Neuere Studien zur Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen²³⁵ zeigen, dass dieses Phänomen durchaus weit verbreitet zu sein scheint: so ergibt sich für die neunziger Jahre eine Quote der Nichtinanspruchnahme von über 50%: das heißt, mehr als die Hälfte aller Anspruchsberechtigten machen ihren Sozialhilfeanspruch nicht geltend. Zugleich scheint in jüngerer Zeit vor allem auf Beträge mit geringerem Volumen verzichtet zu werden, etwa auf die Beantragung der das Arbeitseinkommen ergänzenden Sozialhilfe.²³⁶

Die Erörterung von Nichtinanspruchnahmeverhalten sollte im Armutsbericht nicht nur auf die Sozialhilfe beschränkt bleiben. Stattdessen gilt es, vergleichbare Einschränkungen der Wirksamkeit von Leistungen der sozialen Sicherheit auch in anderen Bereichen aufzuzeigen. Zu denken ist beispielsweise an die Nichtinanspruchnahme von Wohngeldansprüchen, von Härtefallregelungen bei Zuzahlungen zu den Gesundheitskosten, von Vorsorgeuntersuchungen bis hin zum Verzicht auf Leistungen der Arbeitsvermittlung.

Hier, wie auch bei der Untersuchung der Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe, ist nicht nur der Gesamtumfang der Nichtinanspruchnahme von Interesse. Vielmehr muss auch gruppenspezifisches Inanspruchnahmeverhalten identifiziert werden. Neben den soziodemographischen Merkmalen sind zudem die Motivstrukturen von Bedeutung. Beispielsweise ist eine sorgfältige Prüfung nötig, warum auf staatliche Hilfe verzichtet wird.²³⁷ Ihre Ermittlung mittels subjektiver Methoden verspricht nähere Hinweise auf die Ursachen der Nichtinanspruchnahme und auf den sich hieraus ergebenden staatlichen Handlungsbedarf.

Die Nichtinanspruchnahme von gesellschaftlich bedingten Chancen führt einerseits zu einer Unterschätzung der tatsächlichen Armut in Deutschland. Gegenläufige Tendenzen in Richtung einer Überschätzung der Armutsproblematik ergeben sich andererseits durch Leistungsmissbrauch. Um eine möglichst breite Diskussionsbasis zu gewährleisten und um die zum Teil erheblich überzogenen Annahmen über das Ausmaß etwa des Sozialhilfe-missbrauchs zu korrigieren, gilt es, Angaben zu Umfang und Bedeutung des Missbrauchs von Sozialleistungen in einem Armuts- und Reichtumsbericht darzulegen. Im Bereich der Sozialhilfe sollten die vor einiger Zeit eingeführten Datenabgleiche eine erste Datengrundlage hierfür liefern.²³⁸

235 Vgl. Kayser/Frick (2000), Riphahn (2000), Neumann/Hertz (1998).

236 Siehe hierzu die Zusammenfassung der Studien zur Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen bei Engels/Sellin (2000). Auf eine Ergänzung von Arbeitseinkommen durch Sozialhilfe verzichten Erwerbstätige – abgesehen von schlichter Unkenntnis – möglicherweise auch wegen der im vorangegangenen Unterabschnitt erörterten leistungsfeindlichen Anrechnungsbestimmungen.

237 Vgl. Engels/Sellin (2000), S. 4 ff. und S. 28.

238 Vgl. Klinger (1999): Die Missbrauchsquote, die etwa im Landkreis Ravensburg unter intensiver Nutzung von Datenabgleichen, Auskunftserteilung durch das Finanzamt, Kfz-Zulassungsstellen, Arbeitgeber, Unterhaltspflichtige bis hin zu Hausbesuchen durch Sonderermittler für 1998 aufgedeckt wurde, lag bei 1,3% der gesamten Ausgaben für Sozialhilfe und für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

5.4.5 Politische Chancen und Armut

5.4.5.1 Die Bedeutung politischer Beteiligung für die Verwirklichungschancen

Die Wahrnehmung politischer Chancen durch Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen ist in mehrfacher Hinsicht von zentraler Bedeutung für Armutsuntersuchungen. So verhindern mangelnde politische Freiheiten ebenso wie politische Passivität die Artikulation und Einbringung der eigenen Interessen in die Politik, was bereits an sich eine Einschränkung der Verwirklichungschancen bedeutet. Sie kann beispielsweise dazu führen, dass es Regierungen im politischen Wettbewerb schwerer fällt, Menschen, denen es an politischen Beteiligungsrechten fehlt, optimal zu integrieren und vor Übergriffen zu schützen.²³⁹ Darüber hinaus ergeben sich jedoch wesentliche Konsequenzen in den weiteren Bereichen der gesellschaftlich bedingten Chancen. Schließlich bedeutet mangelnde politische Beteiligung in der Regel auch eine geringere Berücksichtigung entsprechender Interessen bei weitreichenden politischen Entscheidungen etwa über das Bildungs- und Gesundheitswesen, in Fragen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie über das System der sozialen Sicherung. Vernachlässigter politischer Handlungsbedarf erklärt sich daher nicht selten aus mangelhafter politischer Mitwirkung der Betroffenen.

Insoweit deutet die Ermittlung eines Mangels an politischen Chancen zugleich auf Ursachen bestehender Probleme hin. Mit Sen (1997, S. 159) lässt sich daher für einen Armutsbericht die Schlussfolgerung ziehen: „... if we are really concerned with inequalities that matter, we have to take an interest in disparities of political and social position, in addition to other aspects of inequality, of which income distribution is a part.“ Die Armutsberichterstattung muss sich mithin intensiv mit Ursachen, Ausmaß und Folgen politischer Ungleichheiten auseinandersetzen.

5.4.5.2 Wahlbeteiligung und politische Chancen der Armutsbevölkerung

Aus ökonomischer Sicht bieten sich Public Choice-Ansätze an, um nähere Aussagen zu solchen Fragenkreisen treffen zu können.²⁴⁰

239 Sen (1997, S. 158) veranschaulicht dies an den sehr unterschiedlichen politischen Beteiligungsrechten von Immigranten in Großbritannien und Deutschland. So verfügen Immigranten aus dem Commonwealth in Großbritannien automatisch über das Wahlrecht, so dass Regierungen, die sich den Belangen von Commonwealth-Einwanderern annehmen, mit der Unterstützung dieser Klientel rechnen können. Für andere Immigranten gilt dies in Großbritannien ebenso wenig wie in Deutschland.

240 Public Choice-Ansätze, so auch die Theorie des rationalen Wählens, gehen von der Annahme aus, dass auch im politischen Bereich die Akteure stets die Handlungsalternativen vorziehen, deren Vorteile relativ zu allen alternativen Handlungsmöglichkeiten größer bzw. deren Nachteile geringer sind. Der Rationalansatz geht auf den Ansatz von Downs (1957), Riker und Ordeshook (1968), Olson (1965) und Coleman (1990) zurück. Wendet man diese Ansätze auf die Wahlbeteiligung an, so kann man die Frage stellen, welchen Vorteil bzw. welchen Nutzen das Wählen für einen Stimmberechtigten mit sich bringt, und welche Nachteile oder Kosten durch die Wahlbeteiligung für ihn entstehen.

Folgt man der Analyse von Downs (1957), so ist Wählen eine Zukunftsinvestition, die Nutzen und Vorteile erbringen kann, aber auch Kosten verursacht. Der Ertrag oder Vorteil kann darin bestehen, dass die gewählte Partei oder der gewählte Kandidat aus Sicht des Wählers eine bessere Politik betreibt als die Konkurrenten. Jedoch ist angesichts der großen Zahl von Wahlberechtigten, die Wahrscheinlichkeit sehr gering, dass die eigene Stimme den Wahlausgang entscheidet. Der Nutzen des Wählens ist aber mit dieser sehr geringen Wahrscheinlichkeit zu gewichten ist und verringert sich damit erheblich, das heißt liegt nahe bei Null. Auf der anderen Seite entstehen durch die Wahlbeteiligung jedoch eindeutige Kosten, die man zwischen Entscheidungs- und Opportunitätskosten (im Sinne entgangener Zeit) aufteilen kann. Werden nun Kosten und Nutzen der Wahlbeteiligung gegenübergestellt, so scheint sich nach der Theorie des rationalen Wählers das Wählen für den rationalen Wähler nicht zu lohnen.²⁴¹

Um aus diesem Dilemma herauszukommen, haben Brennan und Lomasky (1993) einen ex-pressiven Nutzen der Wahlbeteiligung in die wissenschaftliche Diskussion eingeführt. Dieser expressive Nutzen besteht darin, die Unterstützung einer bestimmten Partei oder Politik durch die Wahlbeteiligung zum Ausdruck zu bringen. Da dieser Nutzen unabhängig vom Wahlausgang bereits durch den Akt des Wählens selbst realisiert wird, spielt es keine Rolle, dass die eigene Stimme einen praktisch vernachlässigbaren Einfluss auf den Wahlausgang hat.²⁴² Insoweit kann bereits ein stärkeres Interesse an Politik zur intensiveren Nutzung der eigenen politischen Chancen in Wahlen beitragen.

Betrachtet man aus theoretischer Sicht allein den Einfluss des Einkommens, so müsste ein höheres Einkommen auf den ersten Blick mit einer niedrigeren Wahlbeteiligung verbunden sein. Schließlich steigen die ökonomischen Opportunitätskosten (insbesondere die Kosten der aufgewandten Zeit) durch den Wahlakt und die Kosten des Informierens und des Entscheidens mit zunehmenden Einkommen.²⁴³ Umgekehrt dürften Bezieher niedriger Einkommen zumindest keine niedrigere Wahlbeteiligung aufweisen. Schließlich sinken die Opportunitätskosten der Wahlbeteiligung, je niedriger das Einkommen ist.

Empirisch zeigt sich aber, dass die Wahlbeteiligung generell viel höher ist als der Public-Choice-Ansatz prognostiziert. In vielen repräsentativen Demokratien beteiligen sich mindestens zwei Drittel der Stimmbürger aktiv an Wahlen. Obendrein gehen mittlere und gut

241 Riker und Ordeshook (1998) haben in dieses Modell den Nutzen der „Wahlbeteiligung per se“ eingeführt, um so das Wählen noch rational erklären zu können. Aber auch dieser „Trick“, der ja dann für alle Wähler im gleichen Ausmaß gilt, und mit dem man eine unterschiedliche Wahlbeteiligung nicht erklären kann, ist an und für sich wenig überzeugend.

242 Brennan/Lomasky (1983) vergleichen die Beteiligung an einer Wahl mit dem Besuch einer Football-Veranstaltung, bei der die Unterstützung des eigenen Teams den Anhängern einen Nutzen stiftet, auch wenn sie das Ergebnis nicht beeinflussen können.

243 Um so mehr gilt dies angesichts der nahe bei Null liegenden Wahrscheinlichkeit, dass ausgerechnet die eigene Stimme das gewünschte Wahlergebnis herbeiführt. Vgl. hierzu die bereits zu Beginn dieses Unterabschnitts genannte Public Choice-Literatur sowie van Deth (2001), Bürklin (1992) und Uehlinger (1988).

verdienende Einkommensschichten regelmäßig wählen, während untere Einkommensschichten, insbesondere Armutsbetroffene weniger von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen. Dies bedeutet, dass offensichtlich weitere Faktoren für die Wahlbeteiligung betrachtet werden müssen, wenn Unterschiede im Wahlverhalten sozialer Gruppen erklärt werden sollen. Weiter gehende Studien zeigen, dass insbesondere die Qualifikation für die Erklärung der Wahlentscheidung von Bedeutung ist. So bilden eine ausreichende Qualifikation und ein hieraus folgendes hinreichendes Verständnis für politische Zusammenhänge wesentliche Grundvoraussetzungen für jenes Interesse an Politik, das seinerseits die Bereitschaft zur Wahlbeteiligung erhöhen kann.²⁴⁴ Insofern besteht ein Trade-Off zwischen den mit höherem Einkommen steigenden Opportunitätskosten einerseits und den mit steigenden Einkommen meist höheren Qualifikationsniveaus andererseits, die ein besseres Verständnis politischer Institutionen und Prozesse ermöglichen.

Folgt man Kühnel (2001, S.15) so kommt man zu einem noch wesentlich weiteren Gesamtkonzept. Die Wahlbeteiligung kann danach nur über eine rationale Entscheidung erklärt werden, wenn die Vorstellung eines egoistischen Nutzen-Maximierers um nichtökonomische Nutzenargumente erweitert wird. Hierbei kristallisieren sich, so Kühnel (2001) zu Folge, fünf Faktoren heraus, die gemeinsam die Wahlbeteiligung bestimmen:

- (1) der Aufwand des Wählens,
- (2) der Teilnahmedruck durch wichtige Bezugspersonen oder Bezugsgruppen,
- (3) die intrinsische Befriedigung beim Folgen einer „verinnerlichten Wahlnorm“,
- (4) die intrinsische Befriedigung durch das Wahlverhalten, ihre eigene politische Vorstellung zum Ausdruck bringen zu können, und
- (5) die Möglichkeit, durch das Wahlverhalten Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen.²⁴⁵

Will man also einen Armutsbericht für die Bundesrepublik Deutschland erstellen, dann sind auch Indikatoren aufzustellen, die die mangelnde oder sehr geringe Beteiligung an den Entscheidungsfindungen in repräsentativen Demokratien (dies gilt auch für direkte Demokratien) abbilden und zumindest einen Teil der Ursachen dokumentieren. Über die Wahlbeteiligung hinaus sind dabei auch weitere wesentliche politische Einflussmöglichkeiten, wie die Mitwirkung in Parteien und politischen Interessengruppen und – wie nachfolgend noch zu zeigen ist, auch in anderen Verbänden, Vereinen und Gruppen von Bedeutung.²⁴⁶ In diesen weiteren Bereichen der politischen Mitwirkung zeigt sich – teilweise noch stärker als in Wahlen – eine nur schwache Interessenwahrnehmung der Armutsbevölkerung im politischen System. So vertreten zum Beispiel politische Interessengruppen wie auch

244 Vgl. Wolfinger/Rosenstone (1980, S. 17 ff.). Für die USA haben sie die Qualifikation als den dominierenden Einflussfaktor der Wahlbeteiligung identifiziert.

245 Inwieweit mit diesen fünf Faktoren und inwieweit mit Einkommen und Bildung die Wahlbeteiligung in Deutschland erklärt werden kann, untersuchen Kühnel (2001), Kühnel und Fuchs (1998), sowie Kühnel und Ohr (1996).

246 Vgl. hierzu Koch, Wasmer und Schmidt (2001) sowie insbesondere die interessante Studie van Deths (2001) zum Thema „Soziale und politische Beteiligung“, aber auch die Untersuchung von Kurz (2001), die sich mit „Klassenlage und Wohneigentum“ beschäftigt.

lokale Selbsthilfegruppen vorwiegend die Interessen der Bezieher mittlerer und höherer Einkommen. Um so mehr gilt es, die konkrete Situation und künftigen Entwicklungen solcher Ungleichheiten im Auge zu behalten.²⁴⁷

5.4.5.3 Über die Politik hinaus: die Bedeutung der sozialen Beteiligung

Politik ist ein zentraler, jedoch nicht der einzige Gesellschaftsbereich, über den Bürgerinnen und Bürger die Rahmenbedingungen ihrer Verwirklichungschancen mitgestalten können. Es bietet sich daher an, ergänzend auch weitere Formen der sozialen Beteiligung näher zu betrachten. Grundsätzlich verfolgt die Untersuchung der sozialen Beteiligung dabei zwei Zielrichtungen:

- (1) Die soziale Beteiligung außerhalb der Politik muss mit berücksichtigt werden, um eine Aussage treffen zu können, ob, in welchem Umfang und warum (näher zu differenzierende) Armutsbetroffene sich überhaupt nicht oder nur nicht politisch – wohl aber in anderen gesellschaftlichen Gruppierungen – an der Gestaltung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen und Prozesse beteiligen. Es gilt daher politische Passivität von einer noch weitaus gravierenderen gesamtgesellschaftlichen Passivität und Isolation zu unterscheiden.²⁴⁸
- (2) Soziale Beteiligung kann zu Kontakten führen, aus denen sich ein Teilnahmedruck auch in Richtung einer höheren Wahlbeteiligung ergibt. Insoweit bestehen Beziehungen zwischen allgemeiner sozialer Mitwirkung und der speziellen politischen Beteiligung. So zeigt eine Studie von van Deth, wie wichtig die Mitgliedschaft von sozial Schwachen in Sportvereinen, gemeinnützigen Organisationen und anderen Vereinen ist. Van Deth analysiert explizit die Verknüpfung sozialer und politischer Beteiligungen. Er kommt zu der Schlussfolgerung, dass eine Verknüpfung zwischen sozialer und politischer Beteiligung allgemein als eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren moderner Demokratien anzusehen ist. Insbesondere weist er einen klaren und positiven empirischen Zusammenhang zwischen sozialer und politischer Partizipation nach.²⁴⁹ Atkinson u.a. (2002, S. 175 ff.) verweisen allerdings auf weiter bestehenden Forschungsbedarf, da Untersuchungen für verschiedene andere europäische Länder zu keinem eindeutigen Ergebnis gelangen.

Von Interesse sind daher auch Mitgliedschaften in Vereinen, Selbsthilfegruppen und anderen gemeinnützigen Institutionen, für die entsprechende Indikatoren zu entwickeln sind. Hierbei wäre festzustellen, ob und in welchem Ausmaß sich Arme hier wiederfinden.

247 Vgl. neben zahlreichen anderen Volkert (1999,1998) sowie Leclerque (2001).

248 Putnam (2000) hat beispielsweise für die USA gezeigt, dass soziale Beteiligung und soziale Kontakte in den letzten Jahren teilweise drastisch zurückgegangen sind.

249 Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch Elison (1992), Opp (1993) und Zimmer (1996).

Es ist zu prüfen, inwieweit sich bestehende Datenbanken, wie zum Beispiel ALLBUS, aber auch das SOEP für diese Aufgabe eignen.²⁵⁰ So könnte ein erster Satz von Indikatoren, der die Mitgliedschaft in Vereinen und anderen gemeinnützigen Organisationen für die unteren im Vergleich zu den oberen Einkommensgruppen erfasst, gebildet werden. Speziell bei der Verwendung von ALLBUS müsste hierzu möglicherweise die Stichprobe erweitert werden. Nicht zuletzt wäre zu untersuchen, inwieweit sich die Motive politischer Passivität von Niedrigeinkommensbeziehern durch subjektive Selbstbewertungen im Rahmen des NIEP konkretisieren lassen.

Vielleicht engagieren sich Arme jedoch nicht in gemeinnützigen oder caritativen Vereinen, sondern eher in Sport- und anderen Freizeitvereinen, in denen sie glauben, eine gewisse Identität wiederzufinden. Es wäre daher ein Konzept aufzustellen, das auch Indikatoren zur Mitgliedschaft in gesellschaftlichen Organisationen und Vereinen des Freizeitbereichs enthält. Schließlich können diese ebenfalls zur Vermeidung oder Überwindung von gesellschaftlicher Ausgrenzung beitragen, ihre Weiterbildungsbereitschaft wecken und sie motivieren, ihre Verwirklichungschancen selbst zu gestalten und zu erweitern.

Bei der Formulierung von Indikatoren zur Bestimmung der politischen und sozialen Beteiligung sind also zwei Wege zu beschreiten: es sollten zum einen Indikatoren eingesetzt werden, die den Stand der Mitwirkung von Armen in gesellschaftlichen und politischen Institutionen wiedergeben. Sie sollten ferner klären, inwieweit sich diese Mitwirkung positiv auf die Selbstachtung, das Selbstbewusstsein und auf die Bereitschaft der Betroffenen auswirkt, aktiv an einer Verbesserung der eigenen Situation mitzuwirken. Zum anderen sollten die Beziehungen zwischen politischer und sozialer Beteiligung weiter untersucht werden, um Rückschlüsse auf die Relevanz entsprechender Indikatoren ziehen zu können.

Dabei sollte nicht übersehen werden, dass die Beteiligung armer Bevölkerungsgruppen in gesellschaftlichen Organisationen und Vereinen sowie in politischen Parteien dazu führen kann, dass sich gut Verdienende zum ersten Mal mit deren Lebenslage und Schwierigkeiten auseinandersetzen müssen. Sie erhalten dann ein realistischeres und differenzierteres Bild von den tatsächlichen Verhältnissen in ihrer Gesellschaft und von Problemen, bei denen sie zur Lösung beitragen können.²⁵¹

Fasst man diese Punkte zusammen, so gilt es, einen handlungsleitenden Armutsbericht zu schaffen, der nicht nur versucht, Armut durch verschiedenste Indikatoren zu messen, sondern explizit Strategien entwickelt, die arme und reiche Menschen wieder „zusammenführen“.²⁵²

250 In ALLBUS werden die Mitgliedschaft in Gewerkschaften, Berufsorganisationen, Unternehmenverbänden, aber auch derzeitige und frühere Mitgliedschaften in Organisationen und Vereinen detailliert erfasst. Vgl. hierzu Koch, Wasmer und Schmidt (2001, Anhang, S. 277-322). Auch ist in den Beiträgen von van Deth (2001) und Weißels (2001) die Bedeutung der Mitgliedschaft in Vereinen und anderen gemeinnützigen Organisationen schon detailliert herausgearbeitet worden.

251 Vergleichbare Effekte können in Service-Clubs (zum Beispiel Rotary) gut Verdienender auftreten. Hierauf wird im siebten Kapitel noch näher eingegangen.

252 Zu einem ähnlichen Gedanken hierzu kommen bereits Gabriel und Werber (1963), Pollock (1982), Werber und Nie (1972) und Weißels (1997).

5.4.5.4 Menschen mit geringen politischen Chancen im Fokus eines Armutsberichtes²⁵³

Wenn es, wie eingangs erläutert, richtig ist, dass vernachlässigter Handlungsbedarf oft eine Folge fehlender oder sehr schwacher politischer Mitwirkung ist, so muss eine handlungsleitende Armutsberichterstattung der Lebenssituation von Bürgerinnen und Bürgern mit faktisch geringer politischer Beteiligung besondere Aufmerksamkeit zukommen lassen. Um so notwendiger ist dies, als über Gruppen, die keinen oder nur einen geringen politischen Einfluss besitzen, oftmals keine Daten vorhanden sind, die es erlauben würden, die Lebenssituation und deren Probleme verlässlich zu dokumentieren. In der Regel gelangen Daten aus verständlichen Gründen in erheblichem Umfang durch politisch einflussreiche Interessengruppen in die gesellschaftliche Diskussion. Entsprechend nimmt es nicht Wunder, dass über weniger gut, nur stellvertretend oder nicht organisierte Gruppierungen erheblich weniger Datenmaterial vorhanden ist, auch wenn deren Probleme weitaus dringender – aber eben schlechter dokumentiert – sind. Von der Armutsberichterstattung verlangt dies, den aktuellen Stand und die Entwicklung der Lebensbedingungen von Menschen, die über kein Wahlrecht verfügen oder dieses nur in geringem Maße wahrnehmen, durch entsprechende Disaggregation der Daten verlässlicher als bislang zu dokumentieren. Gleiches gilt, wenn auch andere Formen der politischen Chancen nur in geringem Maße genutzt werden. In einigen Fällen verlangt dies neue offizielle Erhebungen, die höchste Priorität genießen sollten. Zu denken ist etwa an Obdach- und Wohnungslose, Straßenkinder, Menschen mit geistiger Behinderung und psychisch Kranke. In diesen Beispielen besteht ein dringender Bedarf an nicht haushaltsbezogenen Sondererhebungen, die diese Personenkreise gezielt erfassen, um ein vollständiges und verlässliches Bild von deren Verwirklichungschancen zu erhalten.²⁵⁴

Entsprechend sollte auch die Situation der übrigen Nicht- oder Seltenstwähler in einem Armutsbericht durch gezielte Disaggregation der Ergebnisse Beachtung finden. Beispiele hierfür sind funktionale Analphabeten, Kinder, Ausländer und Asylbewerber. Insofern gibt die Bedeutung der politischen Chancen für das Entstehen von Handlungsbedarf erste Hinweise auf Gruppen von Nicht- oder Seltenstwählern, nach denen die Armutsberichterstattung eine Disaggregation der Ergebnisdarstellungen vornehmen sollte.

253 Vgl. zu diesem Abschnitt Volkert (1999, 1998).

254 Vgl. Volkert (1999), S. 256.

6 Weiter gehende Fragen der konkreten Operationalisierung von Armut

In diesem Kapitel soll/sollen

- *aufbauend auf Kapitel 5 Messkonzepte und Indikatoren zur Identifikation und Beschreibung von Armut vorgestellt werden,*
- *rein monetäre Indikatoren zur Einkommensarmut entwickelt werden,*
- *Ansätze zur Erfassung von Deprivationsphänomenen und nicht-materiellen Aspekten der Armutsforschung vorgestellt werden,*
- *ein Überblick über die diskutierten nicht-monetären Indikatoren zur Bestimmung von Armut an Verwirklichungschancen gegeben werden.*

6.1 Analyse von Einkommensarmut

Der Erfassung von Einkommensarmut liegt stets ein indirekter Ansatz zugrunde. Armut bedeutet dann das Nichterreichen eines Mindestmaßes an individuellen Einkommenspotenzialen. Dabei werden nicht-monetäre Ressourcen und gesellschaftlich bedingte Chancen als weitere Komponenten der Verwirklichungschancen eines Individuums außer Acht gelassen bzw. als in gleichem Maße gegeben vorausgesetzt. Einkommensarmut ist somit nur ein Teilaspekt des Phänomens Armut.

In diesem Abschnitt wird aufgezeigt, welche Grundverständnisse von Armut in Form von Einkommensarmut operationalisiert werden können (Abschnitt 6.1.1) und mit welchen Ansätzen Einkommensarmut auf Individualebene sinnvoll identifizierbar ist (Abschnitte 6.1.2 bis 6.1.4). Darauf aufbauend wird ein Grundkonzept für ein Indikatorenset entwickelt, mit dem ein umfassendes, und doch hinreichend detailliertes gesamtgesellschaftliches Bild der Einkommensarmut gezeichnet werden kann. Relevante Teilaspekte sind dabei die Häufigkeit und die Intensität (Abschnitt 6.1.5) sowie die Dynamik von Einkommensarmut (Abschnitt 6.1.6).

6.1.1 Physische und gesamtes Existenzminimum

Primäre Einkommensarmut (Nichterreichen eines physischen Existenzminimums) und sozio-kulturelle Einkommensarmut (Mangel im Bereich der sozio-kulturellen Komponente des Existenzminimums) sind wesentliche Formen der Einkommensarmut.²⁵⁵ Darüber hinaus ist Einkommensarmut als wesentliche Determinante der Verwirklichungschancen eines Menschen relevant.

Als primär arm gelten Personen, die nicht in der Lage sind, ihre körperliche Selbsterhaltung längerfristig zu gewährleisten. Als unabdingbar zur Sicherung der menschlichen Existenz werden dabei insbesondere die Bereiche Nahrung, Kleidung, Obdach und Gesundheitspflege betrachtet. Für diese Bereiche ist dann jeweils differenziert nach Alter, Geschlecht und weiteren den Bedarf einer Person bestimmenden Faktoren eine entsprechende Mindestversorgung festzulegen. Beispielsweise muss für den Ernährungsbereich die existenznotwendige Menge und Qualität von Kohlenhydraten, Proteinen, Fetten, Vitaminen und anderen notwendigen Nährstoffen bestimmt werden. Um zu einer Einkommensgrenze zu gelangen, müssen diese Mindestbedarfe in Ausgabengrößen transformiert und zu einem monetären physischen Existenzminimum zusammengefasst werden.

In der Armutsforschung besteht weitestgehend Einigkeit darüber, dass Armut in Industriestaaten nicht erst bei dieser extremen Form beginnt. Dennoch sollte dieses Armutsverständnis im Armuts- und Reichtumsbericht berücksichtigt werden, gibt es doch auch heute in Deutschland noch physische Existenznöte, etwa wenn Wohnsitzlose mehr oder weniger schutzlos winterlicher Kälte ausgesetzt sind. Dieses Beispiel zeigt jedoch auch, dass gerade bei primärer Armut ein direktes Messkonzept nützlichere Informationen verspricht. Unabhängig davon ist der Ausweis eines monetären physischen Existenzminimums aus zwei Gründen unerlässlich: erstens als Grundbaustein und zweitens als Vergleichsmaßstab auch für ein die sozio-kulturelle Komponente beinhaltendes umfassendes Existenzminimum. Inwieweit es Sinn macht darauf basierende Primärarmutsquoten²⁵⁶ zu berechnen, hängt von der Verlässlichkeit der verfügbaren Datenbasis ab.

Nicht zuletzt der – zumindest in den Industrieländern – stetig gewachsene Wohlstand im 20. Jahrhundert begründet das heute allgemein akzeptierte Verständnis von Armut als Ausgrenzung aus der jeweiligen Gesellschaft. Armut ist dann ein relativer Begriff und orientiert sich am jeweils erreichten gesellschaftlichen Wohlstandsniveau. Zum Ausdruck kommt dies insbesondere auch in der Armutsdefinition des Ministerrates der Europäischen Union, nach der „individuals or families“ arm sind, „whose resources are so small as to exclude them from the minimal acceptable way of life of the member state in which they live“.²⁵⁷

255 Faktisch wird bei Analysen der Einkommensarmut nicht das gesamte physische bzw. umfassende Existenzminimum im Sinne von Kapitel 4, sondern mit dem monetären individuellen Potenzial jeweils nur ein zentraler Bestandteil von diesen betrachtet. Die Begriffe physisches bzw. umfassendes Existenzminimum werden daher in Abschnitt 6.1 in diesem verengten Verständnis verwendet.

256 Vgl. zum Begriff der Armutsquote Abschnitt 6.1.5.

257 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991).

Eine indirekte Erfassung von Einkommensarmut in diesem Verständnis erfordert somit die Bestimmung eines umfassenden Existenzminimums, das über das physische Existenzminimum hinausgeht und dem einzelnen neben dem Mindestbedarf an Ernährung, Unterkunft und Kleidung vor allem auch die Befriedigung sozialer Bedürfnisse zugesteht. Hierzu gehört ebenso die Inanspruchnahme lebenswichtiger Dienste: die Bereitstellung sanitärer Einrichtungen, von Transportmitteln, Gesundheits- und Bildungseinrichtungen, wie auch die Realisierung qualitativer Bedürfnisse: wie eine gesunde, humane und befriedigende Umwelt, soziale Kontakte, Teilnahme am öffentlichen Leben sowie die Beteiligung an Entscheidungen, die das persönliche und soziale Leben und den Lebensunterhalt sowie die gesellschaftlich bedingten Chancen betreffen. Konkrete Ansätze zur Bestimmung eines umfassenden Existenzminimums werden im Abschnitt 6.1.3 diskutiert.

6.1.2 Mögliche Ressourcengrößen und ihre Eignung

Im Abschnitt 6.1 soll ein Konzept für eine indirekte Erfassung von Armut als Mangel an individuellen Potenzialen auf der Basis einer monetären Ressourcengröße entwickelt werden. Dies wirft die Fragen auf, ob in diesem Zusammenhang Einkommen oder Ausgaben von einzelnen Personen oder Haushalten betrachtet werden sollen und inwieweit dabei Vermögen zu berücksichtigen ist.

Letztlich interessiert, wie viele Menschen in Deutschland von Armut betroffen sind und wie tief deren Armut ist. Naheliegend wäre deshalb auf den ersten Blick die Verwendung des individuellen Einkommens von Personen als Ressourcengröße. Damit würde man aber ignorieren, dass Menschen ihre individuellen Potenziale nicht isoliert voneinander einsetzen, sondern ihre Ziele gemeinschaftlich verfolgen, wie dies beispielsweise für die meisten Familien mit Kindern der Fall sein dürfte. Adäquat wäre daher die Betrachtung des Gesamteinkommens derartiger Personengemeinschaften. Neben Familien können dies auch nicht familiär verbundene Lebensgemeinschaften oder Haushalte als Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaften (im Sinne der amtlichen Statistik in Deutschland) sein. Wohnt eine ältere Frau in derselben Straße wie ihre Tochter und Enkel, nimmt mit diesen zusammen alle Mahlzeiten ein und beteiligt sich finanziell entsprechend, so müssten die formal als zwei getrennt angesehene Haushalte eigentlich zu einer Bedarfsgemeinschaft zusammengefasst werden. Eine derartige Einzelfallbeurteilung ist jedoch im Rahmen einer regelmäßigen Armutsberichterstattung faktisch nicht umsetzbar.

Als akzeptabler Kompromiss zwischen Idealvorstellung und Datenverfügbarkeit wird daher die Betrachtung von Haushaltseinkommen vorgeschlagen, wohl wissend, dass damit nicht unerhebliche Vereinfachungen verbunden sind: Insbesondere sind dies die Gleichsetzung von Haushalten mit Bedarfsgemeinschaften im obigen Sinne und die in der empirischen Armutsforschung übliche Annahme, dass das Haushaltseinkommen so verwendet wird,

dass jedes Haushaltsmitglied dasselbe Nutzenniveau erreicht. Tatsächlich gibt es natürlich Haushalte, bei denen diese Annahme in erster Linie aufgrund interner Machtverteilung nicht erfüllt ist, weil etwa Kinder als Nichteinkommensbezieher zu kurz kommen oder sich gerade umgekehrt die Erwachsenen zugunsten ihrer Kinder einschränken, Ehepartner ihre Interessen nicht im gleichen Maße zur Geltung bringen können oder jeder Partner auf das von ihm erzielte Einkommen besteht.²⁵⁸ Diese Annahme ist in der Realität sicher bei weitem nicht erfüllt, dürfte jedoch für einen regelmäßigen Armutsbericht unumgänglich sein. Die haushaltsinterne Einkommensaufteilung sollte deswegen etwa im Rahmen unregelmäßiger Sonderberichte weiter thematisiert werden.

Als Alternative zu Einkommen als Ressourcengröße werden in der Armutsforschung auch Ausgaben diskutiert.²⁵⁹ Ausgaben haben den Vorteil, dass sie kurz- und mittelfristig zumeist weniger variieren als Einkommen, da Haushalte dazu neigen, ihr gewohntes Konsumniveau durch Sparen, Entsparen oder auch Kreditaufnahme bei Einkommensschwankungen aufrechtzuerhalten. Sie beschreiben somit eher den längerfristigen, „normalen“ Ressourceneinsatz der Haushalte. Allerdings verzerren vor allem Ausgaben für hochwertige Gebrauchsgüter mit hoher Nutzungsdauer diese Information. Des Weiteren bewirken individuelle Präferenzen und Lebensstile, dass Ausgaben mehr die Präferenzen und den tatsächlichen Ressourceneinsatz und weniger die individuellen Potenziale zum Ausdruck bringen, wobei letzteren gerade bei indirekter Armutsmessung das Hauptaugenmerk gilt. Beispielsweise sollte ein aus religiösen Gründen asketisch lebender Mensch nicht deshalb als arm eingestuft werden. Schließlich eröffnen Einkommensdaten, insbesondere wenn sie nach Einkommensarten disaggregiert vorliegen, deutlich mehr Möglichkeiten, wenn über die reine Situationsbeschreibung hinaus Armutsursachen und -risiken sowie Transferwirkungen analysiert werden sollen. Diese Überlegungen begründen, dass sich ein regelmäßiger und umfassender Armutsbericht auf Haushaltseinkommen stützen sollte.²⁶⁰

Unabhängig davon erfordern spezielle Fragestellungen die Betrachtung einzelner Bestandteile des Haushaltseinkommens, wozu insbesondere auch personelle Einkommensgrößen zählen. So zeigt sich etwa die Wirkung eines Arbeitsplatzverlustes unmittelbar im Arbeits-einkommen der betroffenen Person.

Weiterer Klärungsbedarf besteht bezüglich der Frage, welche Einkommensbestandteile in welcher Fristigkeit zu berücksichtigen sind. Für die Identifikation der von Armut betroffenen Haushalte bzw. Personen gehören hierzu idealtypischerweise alle Einkommenskomponenten, die tatsächlich zur Zielverwirklichung eingesetzt werden können. Dieser Vorstellung am nächsten kommt das jährliche Haushaltsnettoeinkommen als gesamtes

258 Vgl. BMA (1999), S. 42 und Atkinson u.a. (2002), S. 98.

259 Vgl. Kölling (1999), S. 481.

260 Vgl. Atkinson u.a. (2002), S. 82 f.

Einkommen aller zum Haushalt gehörenden Personen abzüglich regelmäßig geleisteter Transfers.²⁶¹ Eine monatliche Betrachtung wäre unter anderem für die Analyse der Armutsdauer vorteilhaft, dürfte aber aufgrund unregelmäßig anfallender Zahlungen wie betriebliche Erfolgsbeteiligungen, Dividendenausschüttungen usw. und der damit verbundenen Zurechnungsprobleme empirisch nicht hinreichend verlässlich ermittelbar sein. Längerfristige Ansätze könnten zwar Einkommensschwankungen noch besser ausgleichen, würden damit aber kürzere Armutsepisoden zumindest teilweise verdecken. Sie könnten infolgedessen kein adäquates Situationsbild liefern, zumal dann die Datenaufbereitung auch entsprechend länger dauern würde.

Ohne Zweifel ist Vermögen eine Determinante der individuellen Potenziale. Soweit es aber zum Beispiel in Form von Zinserträgen oder des Mietwertes eigengenutzten Wohneigentums zu Einkommen führt, schlägt es sich auf diesem Wege indirekt im Haushaltsnettoeinkommen nieder. Darüber hinaus dürfte es, auch bedingt durch die bestehende Sozialhilfe-regelung, nur Ausnahmefälle geben, in denen jemand – zumindest längerfristig und von Wohneigentum in einem begrenzten Umfang abgesehen – einkommensarm ist, gleichzeitig aber über nennenswerte Vermögensbestände verfügt. Daher erscheint es gerechtfertigt, auf eine über die erwähnten Einkommenseffekte hinausgehende Berücksichtigung von Vermögen im Rahmen der Analyse von Einkommensarmut zu verzichten. Überschuldung als negatives Vermögen wird im Abschnitt 6.2 diskutiert.

Vor einer weiteren inhaltlichen Präzisierung des Begriffs des jährlichen Haushaltsnettoeinkommens (vgl. Abschnitt 6.1.4) erscheint es geboten, zunächst zu diskutieren, wie monetäre Armutsgrenzen grundsätzlich bestimmt werden können und welche Einkommensgrenzen im Armutsbericht Berücksichtigung finden sollten.

6.1.3 Alternative Armutsgrenzen

Einkommensarmut wird in diesem Abschnitt in erster Linie als Armut im Sinne des Nicht-erreichens eines monetären, die physische ebenso wie die sozio-kulturelle Komponente umfassenden, Existenzminimums verstanden, zusätzlich aber auch als Primärarmut basierend auf der physischen Komponente zur Bestimmung von Einkommensarmut. Somit ist hier zu klären, wie die sozio-kulturelle bzw. die physische Komponente des Existenzminimums indirekt in Form von Einkommensgrenzen fixiert werden sollen.

261 „Nettoeinkommen“ wird im Folgenden synonym auch als „verfügbares Einkommen“ bezeichnet, kann von der Definition in der deutschen amtlichen Statistik abweichen und auch nicht-monetäre Komponenten enthalten (vgl. dazu Abschnitt 6.1.4).

AM-Ansatz

Aus den Überlegungen in den vorhergehenden Kapiteln ergibt sich, dass ein adäquat bestimmter Schwellenwert der Einkommensarmut zwar relativ sein sollte, indem er das in einer Gesellschaft erreichte Wohlfahrtsniveau berücksichtigt, jedoch absolut in dem Sinne, dass er nicht automatisch von jeder – auch vorübergehender und geringfügiger – Änderung der Einkommensverteilung tangiert wird. Von diesem Verständnis ist auch die aktuelle Armutsdiskussion zum Beispiel in den USA und Italien geprägt.²⁶² Um eine Einkommensgrenze zu erhalten, müssen für alle in diesem Zusammenhang relevanten Lebensbereiche Mindeststandards gesetzt, diese in Ausgabengrößen transformiert und zu einem monetären Existenzminimum zusammengefasst werden. Dabei ist, möchte man dem vorgestellten Armutsverständnis gerecht werden, ein Methoden-Mix aus objektiven und subjektiven Ansätzen unumgänglich.

Für das physische Existenzminimum sind die Bereiche Ernährung, Wohnen, Bekleidung und Gesundheitsvorsorge relevant.

Wie in Kapitel 4 bereits ausgeführt, sollte objektiv durch Experten der Grundbedarf an Nährstoffen ermittelt, etwa in Form eines Warenkorb auf die Nahrungsmittelsebene übertragen und in ein Mindestbudget überführt werden. Schon die Bestimmung des ernährungsphysiologischen Mindestbedarfs eines Menschen ist praktisch nicht ohne Vereinfachung und nicht ohne Bezugnahme auf die jeweiligen gesellschaftlichen Verhältnisse möglich. So müssten eigentlich nach individuellen Merkmalen wie zum Beispiel Geschlecht, Alter, körperliche Konstitution oder ausgeübte Berufstätigkeit Differenzierungen vorgenommen werden. Abgesehen von dem immensen Aufwand, der mit einer solchen Vorgehensweise verbunden wäre, können in der Praxis gar nicht alle denkbaren Einflussfaktoren hinreichend genau ermittelt werden. Spätestens auf der Nahrungsmittelsebene und bei der monetären Bewertung des Mindestbedarfs über Güterpreise spielen gesellschaftliche Sitten und Bräuche, aber auch individuelle Gewohnheiten eine zentrale Rolle, können aber faktisch höchstens partiell berücksichtigt werden. So ist etwa ein noch so ideal zusammengestellter Speiseplan völlig untauglich, wenn die Betroffenen aus individuellen Gründen nicht in der Lage sind, diesen auch zu realisieren. Von Bedeutung ist letztlich auch die nur normativ beantwortbare Frage, von welcher durchschnittlichen Lebenserwartung ausgegangen werden soll.

Um sinnvolle Ergebnisse zu bekommen, erscheint ein gewisses Maß an Differenzierung des ernährungsphysiologischen Mindestbedarfs unumgänglich. Ohne Frage muss ein adäquater Ansatz zwischen Erwachsenen und Kindern unterscheiden. Welche weiteren Faktoren in diesem Zusammenhang berücksichtigt und wie viele Personentypen dann betrachtet werden sollten, muss im Rahmen einer empirischen Umsetzung dieses Ansatzes geklärt werden.

262 Vgl. etwa Coccia/Grassi (1998), Weinberg (1995) und Weinberg/Nelson (1997).

Objektiv durch die Einbeziehung entsprechender Experten kann auch der Gesundheitsbereich angesprochen werden. Die dabei auftretenden Grundprobleme entsprechen denen im Ernährungsbereich und werden deshalb nicht noch einmal aufgezeigt.

Mindestbedarfe für Wohnen und Bekleidung können – zumindest im Sinne der aus sozio-kulturellen Einschätzungen folgenden Komponente des Existenzminimums – nicht ausschließlich auf objektive, wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt, sondern nur unter Einbeziehung subjektiver Elemente festgelegt werden. So ist etwa objektiv unbestreitbar, dass marode Gasleitungen aufgrund der damit verbundenen Explosionsgefahr inakzeptabel sind. Welche Wohnfläche einem Menschen hingegen mindestens zur Verfügung stehen sollte, ist letztlich eine Frage der Lebensbedingungen, die in einer Gesellschaft für den Einzelnen als unerlässlich angesehen werden, um einer sozialen Ausgrenzung zu entgehen. Objektive, physisch unabdingbare Grunderfordernisse, die das physische Existenzminimum bestimmen, müssen in diesen Bereichen zusammen mit subjektiven, gesellschaftlichen Werturteilen die Basis für die Bestimmung der sozio-kulturellen Komponente des Existenzminimums bilden. Um subjektive Werturteile und deren gesellschaftliche Konsensfähigkeit feststellen zu können, sollten entsprechende Befragungen der Gesellschaftsmitglieder konzipiert werden. Die Befragungsergebnisse müssen dann auf Expertenebene geeignet weiterverarbeitet und letztlich in Ausgabengrößen transformiert werden.

Um zu einem, auch die sozio-kulturelle Komponente, umfassenden Existenzminimum zu gelangen, müssen Mindeststandards für die weiteren im Abschnitt 6.1.1 aufgeführten Bereiche hinzugefügt werden. Inhaltlich gibt es hierfür nur wenige objektive Ansatzpunkte. Beispiele sind im Bildungsbereich der mit dem Schulbesuch selbst bei Lehrmittelfreiheit verbundene Grundbedarf an Schreibzeug, Heften usw. oder die in einer Informationsgesellschaft der heutigen Prägung praktisch unverzichtbare Verfügbarkeit eines Telefons. Darüber hinaus müssen gerade im Hinblick auf die sozio-kulturellen Aspekte eines Existenzminimums subjektive Verfahren zum Einsatz kommen. Hier besteht Bedarf an einer Weiterentwicklung der subjektiven Standardbewertung.²⁶³

Der AM-Ansatz ermöglicht eine den eingangs angestellten Grundüberlegungen gerecht werdende und nach relevanten Individualmerkmalen der Haushalte differenzierte Bestimmung einer umfassenden Einkommensarmutsgrenze. Allerdings ist der mit einer Realisierung dieser Konzeption einhergehende Aufwand erheblich. Deshalb und weil bei einer so definierten Armutsgrenze eher eine stetige Entwicklung, keinesfalls aber schockartige, kurzfristige Brüche zu erwarten sind, erscheint es sinnvoll, nicht jedes Jahr, sondern in mehrjährigen Abständen eine Neubestimmung vorzunehmen. In Analogie zur Praxis bei der Neuberechnung des Verbraucherpreisindex in Deutschland bietet sich ein Zeitraum von fünf Jahren an. In den Zwischenjahren müssen dann die Einkommensgrenzen, um sie in ihrem Realwert unverändert zu lassen, preisbereinigt werden.

263 Vgl. dazu auch Kapitel 4.

Für diese Fortschreibung ist von den verfügbaren am ehesten der Verbraucherpreisindex geeignet. Da diesem allerdings die Größe und die Ausgabenstruktur eines Durchschnittshaushalts zugrunde liegt, stellt er für Armutsbetrachtungen keine Ideallösung dar. Daher sollte dieser Verbraucherpreisindex nicht direkt verwendet werden, sondern ein an den vorliegenden Verwendungszweck angepasster Index, der aus den von der amtlichen Statistik ausgewiesenen Hauptgruppenwerten des Verbraucherpreisindex unter Verwendung der Anteile der entsprechenden Bereiche der sozio-kulturellen Komponente des Existenzminimums als gewogener Durchschnitt zu berechnen ist. Es bleibt zu prüfen, inwieweit dabei auf einer noch tieferen Gliederungsebene (Gruppen- oder Untergruppenindizes) angesetzt werden kann und im Hinblick auf die Ergebnisrelevanz werden soll. Des Weiteren ist zu klären, ob auch Korrekturen bezüglich der eingerechneten Güterpreise vorzunehmen sind. Dieses sind Durchschnittspreise und als solche, so ein gängiges Argument, als Basis für Armutsgrenzen zu hoch. Zu bedenken ist andererseits aber auch, dass gerade Arme bisweilen preisgünstige Angebote nicht wahrnehmen können. Beispielsweise kann eine allein im Stadtzentrum wohnende, gehbehinderte Rentnerin nur schwerlich von den Tiefpreisangeboten eines Einkaufszentrums auf der grünen Wiese bei Familienpackungen profitieren.

Sowohl die mit dem AM-Ansatz ermittelte sozio-kulturelle Einkommensarmutsgrenze als auch die sich dabei als Bestandteil ergebende primäre Einkommensarmutsgrenze sollten im Armutsbericht als Primärindikatoren ausgewiesen werden.

Relative Einkommensarmut

Das Konzept der relativen Einkommensarmut geht von der Annahme aus, dass die Höhe des Einkommens den Lebensstandard oder die Lebensqualität einer Person bzw. eines Haushalts adäquat zum Ausdruck bringt. Armut bedeutet dann, dass der Lebensstandard bzw. die Lebensqualität einer Person in Relation zum gesellschaftlich erreichten Niveau inakzeptabel ist. Das akzeptable Mindestniveau und damit die Armutsgrenze wird dabei als Fixpunkt in der gesamtgesellschaftlichen Einkommensverteilung konkretisiert, entweder in Form eines unteren Quantils oder als Bruchteil eines Mittelwertes – etwa als Hälfte des arithmetischen Mittels oder des Medians.

Während die erste Variante – nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass der Anteil von Armen dann unabhängig von jeder gesellschaftlichen Entwicklung auf einen vorgegebenen Wert fixiert und Armut somit in keiner Weise beseitigbar wäre – in der empirischen Armutsforschung wenig Beachtung gefunden hat, ist die zweite Variante zum derzeit in Europa populärsten Ansatz geworden. Empirisch umgesetzt wurde er erstmals in den 60er Jahren von Abel-Smith und Townsend (1965) sowie Fuchs (1967), wobei erstere als Grenze 50% bzw. 66% des arithmetischen Mittels, letzterer 50% des Medians verwendeten. Als Standardansatz prägt er seit den 70er Jahren bis heute sämtliche EU-Armutsstudien sowie den 1. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2001) und ist vom Ausschuss für Sozialschutz der EU (2001) auch für die zukünftige Armutsberichterstattung vorgesehen. Dabei wird er als indirektes Konzept zur Erfassung von Armut im Sinne des Nichterreichens eines umfassenden Existenzminimums verstanden.²⁶⁴

264 Vgl. Abschnitt 6.1.1.

Relative Einkommensarmut in der soeben konkretisierten Form bietet einige Ansatzpunkte zur Kritik. So bleibt gemäß dieses Ansatzes der Anteil der Armen, wenn die Einkommen sämtlicher Gesellschaftsmitglieder proportional steigen oder sinken, stets konstant und ist bei einer hinreichend geringen Einkommensstreuung selbst dann keinerlei Armut feststellbar, wenn alle Gesellschaftsmitglieder tatsächlich in primärer Armut leben. Dies zeigt, dass mit diesem Ansatz im Endeffekt eher Ungleichheit und weniger Armut erfasst wird. Vielleicht als noch gewichtiger ist die Tatsache zu bewerten, dass letztlich theoretisch nicht überzeugend begründet werden kann, inwieweit ein Bruchteil eines Einkommensmittelwertes überhaupt ein umfassendes Existenzminimum auf Dauer schlüssig liefern kann, welche Mittelwertvariante gewählt und wie hoch der Bruchteil angesetzt werden sollte. So räumt auch V. R. Fuchs (1967) als einer der Väter dieses Ansatzes freimütig ein: „I propose that we define as poor any family whose income is less than one-half the median family income ... no special claim is made for the precise figure of one-half“.

Es mag überraschen, dass relative Einkommensarmut trotz dieser Kritik in der empirischen Forschung eine so hohe Akzeptanz erlangt hat. Erklärbar ist dies am ehesten mit ihrer leichten Nachvollziehbarkeit, ihrer relativ einfachen Erfassbarkeit und ihrer vermeintlich problemlosen internationalen Vergleichbarkeit.²⁶⁵ Auch stimmten manche der so ermittelten Einkommensgrenzen in der Vergangenheit mit Grenzen, die auf der Basis anderer Ansätze bestimmt worden waren, wertmäßig mehr oder weniger überein.²⁶⁶ Darin konnte ein Plausibilitätsargument gesehen werden, das inzwischen aber seine Gültigkeit weitgehend verloren hat.

Angesichts ihrer derzeit noch großen empirischen Bedeutung in Europa kann relative Einkommensarmut trotz aller Bedenken in einem regelmäßigen Armutsbericht nicht außer Acht gelassen werden. Vorab zu entscheiden ist dann, welche Einkommensverteilung ausgewertet, welche Mittelwertform verwendet und welche Anteilssätze betrachtet werden sollen.

Zur Frage der zu verwendenden Einkommensverteilung:

Im Abschnitt 6.1.2 wurde bereits festgehalten, dass für Einkommensarmutsanalysen das Haushaltsnettoeinkommen bzw. das verfügbare Einkommen als Ressourcengröße am besten geeignet ist. Allerdings kann mit ihm die individuelle Potenzialausstattung der Mitglieder verschiedener Haushalte nicht direkt verglichen werden, da mit dem gleichen Einkommen je nach Größe und Altersstruktur der Haushalte unterschiedliche Ausstattungsniveaus verbunden sein können. Der Bedarf eines Menschen variiert mit seinem Alter und größere Haushalte profitieren von Kostenvorteilen („economies of scale“), die sich durch das Zusammenleben von Menschen ergeben. Als Beispiele hierfür seien die gemeinsame Nutzung einer Waschmaschine oder die Kostenvorteile beim Kauf größerer Mengen

265 Vgl. Atkinson u.a. (2002), S. 84 ff. Auf die Problematik der internationalen Vergleichbarkeit wird in Abschnitt 6.1.4 näher eingegangen; siehe hierzu auch Abschnitt 4.4.

266 Vgl. Krämer (2000), S. 33.

an Nahrungsmitteln genannt. Üblicherweise werden Äquivalenzziffern verwendet, um Vergleichbarkeit zu erreichen. Jeder Person wird dazu altersabhängig ein Bedarfsgewicht zugewiesen, wobei eine allein lebende und wirtschaftende Person als Referenzperson das Gewicht 1 erhält. Neben dem Alter sind zwar weitere Differenzierungsmerkmale wie etwa Geschlecht denkbar, werden aber in Abwägung von Aufwand und erzielbarem Erkenntnisgewinn in aller Regel nicht berücksichtigt. Die Summe der Bedarfsgewichte der zu einem Haushalt gehörenden Personen ergibt dann die Äquivalenzziffer, die den Bedarf (das Einkommen) dieses Haushalts als Vielfaches des Bedarfs (des Einkommens) ausdrückt, der einer allein lebenden und wirtschaftenden Person dieselbe individuelle Potenzialausstattung und mithin dasselbe Wohlstandsniveau ermöglichen würde. Die Division der Haushaltsnettoeinkommen durch die jeweilige Äquivalenzziffer liefert dann – unmittelbar vergleichbare – bedarfsgewichtete (Haushaltsnetto-)Äquivalenzeinkommen.²⁶⁷

So unstrittig die Konzeption der Äquivalenzziffern auch ist, so vielfältig ist andererseits die Liste der teils mehr, teils weniger theoretisch untermauerten Äquivalenzskalen, die in der empirischen Armutsforschung verwendet worden sind.²⁶⁸ Ein Überblick über fünf verbreitete Ansätze verdeutlicht dies:

Alte OECD-Skala:

erste erwachsene Person:	1
Haushaltsmitglieder ab dem 15. Lebensjahr:	0,7
Haushaltsmitglieder unter dem 15. Lebensjahr:	0,5

Modifizierte OECD-Skala:

erste erwachsene Person:	1
Haushaltsmitglieder ab dem 15. Lebensjahr:	0,5
Haushaltsmitglieder unter dem 15. Lebensjahr:	0,3

Vorschlag des Sachverständigenrats:

Quadratwurzel der Haushaltsgröße

US-Poverty-Line:

erste erwachsene Person:	1
Haushaltsmitglieder ab dem 15. Lebensjahr:	0,29
Haushaltsmitglieder unter dem 15. Lebensjahr:	0,26

BSHG-Systematik:

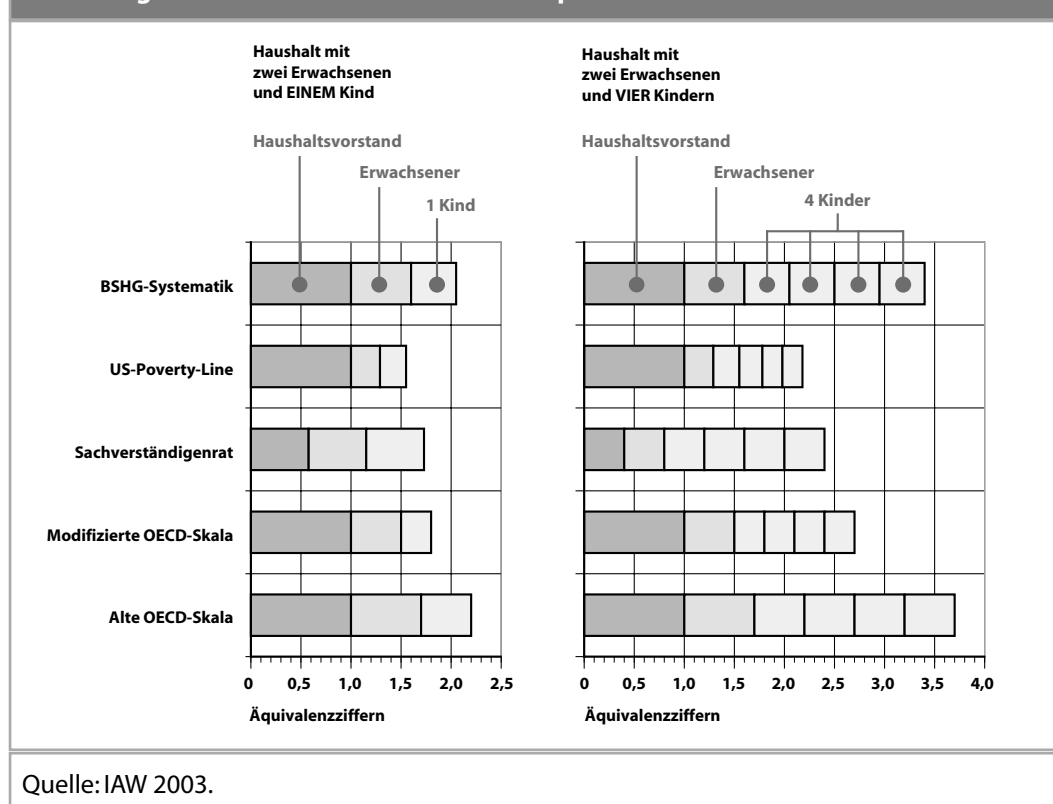
erste erwachsene Person:	1
Haushaltsmitglieder ab dem 15. Lebensjahr:	0,6
Haushaltsmitglieder unter dem 15. Lebensjahr:	0,45

²⁶⁷ Eigentlich variieren Äquivalenzziffern mit dem Einkommensniveau (vgl. Lohmann (2001), S. 487). In der empirischen Forschung wird diese Abhängigkeit in aller Regel vernachlässigt und werden für das Armutsschwellenniveau bestimmte Äquivalenzskalen generell verwendet.

²⁶⁸ Vgl. Buhmann u.a. (1988) und Lohmann (2001).

Die Wahl der geeigneten Äquivalenzziffern beeinflusst das Ergebnis einer Armutsmessung natürlich entscheidend mit. Nicht nur die Zahl der als arm identifizierten variiert dadurch erheblich, es erscheinen auch je nach Wahl des Maßes andere Gruppen als armutsgefährdet. So wäre beispielsweise eine sechsköpfige Familie (2 Erwachsene und 4 Kinder) nach der neuen OECD-Skala weitaus eher von Armut bedroht (Äquivalenzgewicht: 2,7) als nach dem Vorschlag des Sachverständigenrates (Äquivalenzgewicht: 2,45). Eine allein erziehende Person mit einem Kind hätte dagegen bei der neuen OECD-Skala (1,3) ein geringeres Bedarfsgewicht und damit auch ein geringeres Armutsrisiko als im Vergleichsfall (Sachverständigenratsvorschlag: 1,41).

Abbildung 3: Effekte unterschiedlicher Äquivalenzziffern



Angeichts der immensen Vielfalt von Äquivalenzskalen stellt sich die Frage, welche für die Erfassung von relativer Einkommensarmut ausgewählt werden soll. Letztlich gibt es hierfür keine objektiven, hinreichend selektiven Kriterien und es ist infolgedessen stets eine normative Setzung unumgänglich. Manches spricht daher für eine mittlere Variante mit hoher empirischer Verbreitung. In diesem Sinne wird die modifizierte OECD-Skala als Kompromiss vorgeschlagen, zumal dies auch auf EU-Ebene üblich ist und somit internationale Vergleichbarkeit ermöglicht. Um die Ergebnissensitivität abschätzen und die Eignung der modifizierten OECD-Skala in der Zukunft beurteilen zu können, sollten ergänzend zumindest teilweise auch die Armutsgrenzen ausgewiesen werden, die sich mit Skalen an den Enden der Bandbreite ergeben – etwa die alte OECD-Skala sowie die US-Poverty-Line.

Wenig plausible Ergebnisse könnten sich ergeben, wenn man Armutsgrenzen ausgehend von der Verteilung des bedarfsgewichteten Äquivalenzeinkommens der Haushalte bestimmen würde. So hätten sowohl ein Ein- und ein Fünf-Personenhaushalt als auch eine alleinerziehende Mutter mit ihrem Kind und zwei zusammenlebende Erwachsene trotz jeweils gleichem bedarfsgewichteten Äquivalenzeinkommen möglicherweise unterschiedliche Bedeutung für die Bestimmung des Einkommensmittelwertes. Ebenso könnte sich die Armutsgrenze durch den Zusammenschluss zweier Singles mit gleichem bedarfsgewichteten Äquivalenzeinkommen zu einem gemeinsamen Haushalt selbst in dem zugegebenermaßen eher unwahrscheinlichen Fall ändern, wenn deren bedarfsgewichtetes Äquivalenzeinkommen dabei gleich bliebe. Ursächlich dafür ist die Tatsache, dass den Gesellschaftsmitgliedern für die Bestimmung der Einkommensgrenze unterschiedliche Bedeutung zukommt, wenn dabei von der Verteilung der Äquivalenzeinkommen der Haushalte ausgegangen wird. Gerade für die Konzeption relativer Einkommensarmut, bei der der Vergleich der individuellen Potenziale der Gesellschaftsmitglieder im Mittelpunkt steht, ist es konsequent, jeder Person unabhängig von Alter und Haushaltszusammenhang dasselbe Gewicht beizumessen. Erreicht wird dies, indem man die Armutsgrenze als Bruchteil eines Mittelwertes der Verteilung der bedarfsgewichteten Äquivalenzeinkommen nicht der Haushalte, sondern der Personen berechnet, wobei jeder Person das Äquivalenzeinkommen des Haushalts, in dem sie lebt, zuzuordnen ist.²⁶⁹ Relative Einkommensarmutsgrenzen sollten daher auf dieser bedarfsgewichteten personellen Äquivalenzeinkommensverteilung basieren. Für weitere Überlegungen ist zu beachten, dass die Gesamtmerkmalssumme dieser Verteilung von der Summe aller Haushaltsnettoeinkommen in aller Regel abweicht.

Zur Frage der zu verwendenden Mittelwertform:

Einen wesentlichen Einfluss auf das entstehende Bild relativer Einkommensarmut hat die Wahl des Mittelwertes, der die typische Einkommenssituation in einer Gesellschaft abbilden und als Bezugsgröße zur Bestimmung der Armutsgrenze fungieren soll. In der Armutsforschung werden in diesem Zusammenhang drei Varianten in Erwägung gezogen: arithmetisches Mittel, Median sowie Modus.²⁷⁰

Das arithmetische Mittel ist der Wert, der sich bei einer gleichmäßigen Aufteilung des Gesamteinkommens auf alle Personen ergeben würde. Mag diese Mittelwertform auf den ersten Blick als Bezugsgröße auch plausibel erscheinen, so erweist sie sich bei genauerer Betrachtung doch als äußerst problematisch. Das arithmetische Mittel wird von extremen Werten sehr stark beeinflusst, ist daher wenig robust gegen Ausreißer und liefert – was in der Empirie so gut wie immer gilt – bei eingipfeligen links-steilen Einkommensverteilungen Werte, die die typische Einkommenssituation der Gesellschaftsmitglieder nicht adäquat wiedergeben. Auch würden sich sogar bescheidene Änderungen im Bereich der Multimillionäre bei dieser Variante direkt im Wert der Einkommensgrenze niederschlagen, was selbst

269 Vgl. Atkinson u.a. (2002) S. 93 ff.

270 Siehe auch Semrau/Stubig (1999).

im Rahmen der Konzeption relativer Einkommensarmut nur schwer begründbar sein dürfte. Das arithmetische Mittel ist also, obwohl empirisch relativ häufig verwendet, für den vorliegenden Verwendungszweck wenig geeignet.

Der Median ist der Wert in der Mitte einer der Größe nach geordneten Reihe von Beobachtungswerten. Er trennt also die 50% niedrigeren von den 50% höheren Einkommen. Es ist intuitiv einleuchtend, dass das Medianeinkommen als im wörtlichen Sinne mittlerer Wert eine typische Einkommenssituation zum Ausdruck bringt und infolgedessen grundsätzlich als zentrale Größe zur Fixierung eines Mindeststandards geeignet ist. Außerdem ist er für Extremwerte nicht anfällig und deshalb robust sowohl bei Wertänderungen im Hochinkommensbereich als auch gegenüber fehlerhaften Werten an den Verteilungsrändern. Sensitiv reagiert er allerdings auf eine Untererfassung von Personen an den Verteilungsrändern. Definitionsgemäß kann der Anteil der Armen (die Armutsquote²⁷¹) bei diesem Ansatz unabhängig von der Einkommensverteilung 50% nicht übersteigen. Auch darin könnte ein Kritikpunkt gesehen werden, der aber für Deutschland gegenwärtig keine empirische Relevanz besitzt.

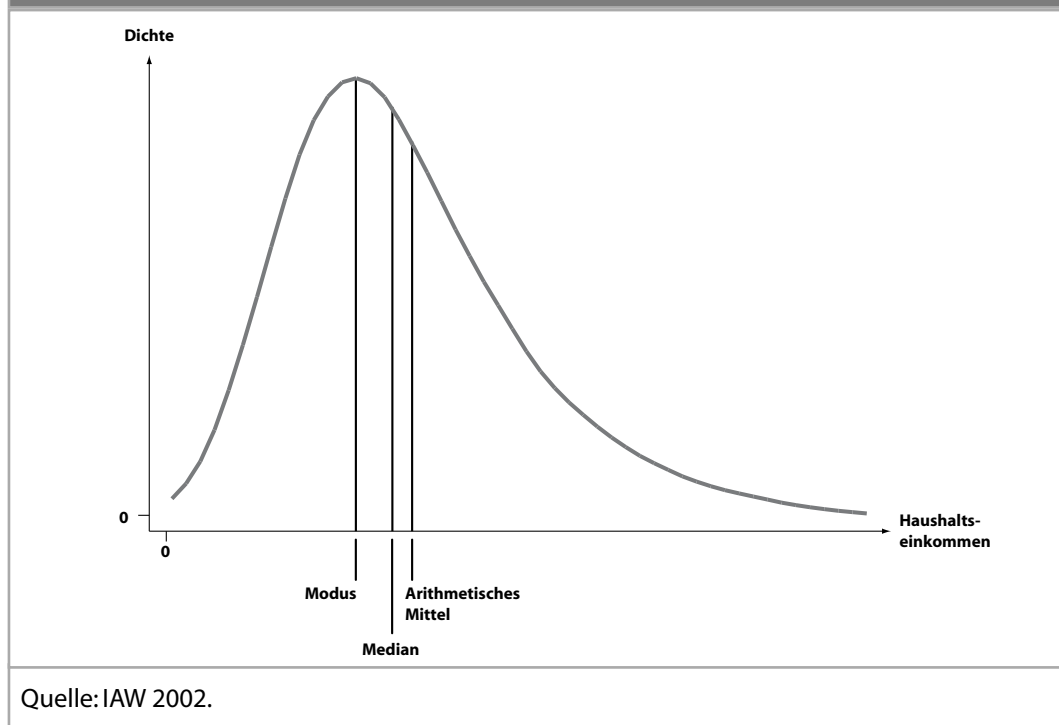
Der Modus ist im vorliegenden Zusammenhang als Wert der Einkommensverteilung mit der höchsten Dichte zu verstehen und kann am überzeugendsten auf der Basis einer Kern dichteschätzung bestimmt werden. Der Modus ist dann der Wert, in dessen Umgebung die Beobachtungswerte am dichtesten liegen. Zumindest bei Verteilungen mit einem hinreichend ausgeprägtem Gipfel kann dieser Mittelwert als eine mögliche Konkretisierung der üblichen Einkommenslage der Gesellschaftsmitglieder intuitiv überzeugen. Als einzige der vorgestellten Alternativen wird der Modus, sofern er einigermaßen im Zentrum einer eingipfeligen Verteilung liegt, von Datenproblemen jeglicher Art an den Rändern in keiner Weise tangiert. Deshalb bietet sich seine Verwendung vor allem auch bei einer zweifelhaften Datenlage an.

Scheidet man das arithmetische Mittel aufgrund seiner für eine Ermittlung eines gesellschaftlich typischen Einkommens eher ungünstigen Eigenschaften aus, so verbleiben Median und Modus als alternative Bezugsgrößen bei der Fixierung von Armuts Grenzen. Steht ein einigermaßen verlässlicher Mikrodatensatz zur Verfügung, und dies sollte für einen regelmäßig zu erstellenden Armutsbericht gewährleistet sein, so ist aus rein statistischen Gründen keiner der beiden Größen der Vorzug zu geben. Entscheidend ist dann die Frage, welche Variante als Vergleichsmaßstab im Sinne relativer Einkommensarmut besser geeignet ist. Gegen den Modus spricht vielleicht, dass bei seiner Ermittlung die Einkommenssituation des größten Teils der Gesellschaftsmitglieder nahezu ohne Bedeutung bleibt. Dies erscheint gerade mit Blick auf eine integrierte Armuts- und Reichtumsberichterstattung als problematisch. Letztlich kann die Entscheidung zwischen Median und Modus aber nur subjektiv und unter Beachtung der jeweils vorliegenden Verteilungsform getroffen werden. Da empirische Einkommensverteilungen nahezu immer eingipfelig und links-

271 Vgl. Abschnitt 6.1.5.

steil sind, kann dabei in aller Regel davon ausgegangen werden, dass der Modus den geringsten, der Median einen mittleren und das arithmetische Mittel den höchsten Wert liefern.

Abbildung 4: Gestalt- und Mittelwerte einer typischen Einkommensverteilung



In Abwägung der aufgeführten Argumente und in Anlehnung an die internationalen Praxis (EU, UN und OECD) wird als Standardansatz für den Armutsbericht die Verwendung des Medians vorgeschlagen, wobei zu Vergleichszwecken ergänzend auch auf dem Modus basierende Armutsgrenzen ausgewiesen werden sollten.

Zur Frage des zu verwendenden Anteilssatzes:

Vollständig werturteilsgebunden und ergebnisorientiert bleibt im Endeffekt die Entscheidung über den Anteilssatz als letzter Determinante bei der Fixierung von Schwellen zur Analyse von relativer Einkommensarmut. Anhaltspunkte liefert höchstens ein Vergleich der resultierenden Werte mit Einkommensgrenzen, die auf andere Weise gewonnen worden sind. In der empirischen Forschung werden deshalb zumeist mehrere Varianten im Sinne einer Sensitivitätsanalyse gleichzeitig verwendet. Gebräuchlich sind insbesondere Anteilssätze in Höhe von 40%, 50%, 60% sowie 70%. Häufig wird dann terminologisch entsprechend beispielsweise zwischen strenger Armut, Armut, milder Armut bzw. Einkommens-

schwäche und Armutsgefährdung differenziert²⁷², wobei zu bedenken ist, dass unterschiedliche Bruchteile kombiniert mit unterschiedlichen Mittelwerten zum selben Schwellenwert führen können.

In diesem Punkt sehen Atkinson u.a.²⁷³ für einen regelmäßigen Armutsbericht aus sensitivitätsanalytischen Gründen alle vier genannten Anteilssätze vor.²⁷⁴

Insgesamt wird damit vorgeschlagen, im Rahmen der traditionellen Analyse relativer Einkommensarmut zwölf Schwellenwerte zu berücksichtigen:

- als Sekundärindikatoren 50% und 60% des Medians der personellen bedarfsgewichteten Einkommensäquivalenzverteilung, ermittelt mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala,
- ergänzend 50% und 60% des Medians der personellen bedarfsgewichteten Einkommensäquivalenzverteilung, berechnet mit zwei alternativen Skalen (vgl. S. 139) sowie 40% und 70% des Medians und 40%, 50%, 60% und 70% des Modus der personellen bedarfsgewichteten Einkommensäquivalenzverteilung, ermittelt mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala.

Sozialpolitische Armutsgrenze

Der Grundgedanke des sozio-ökonomischen Existenzminimums findet sich im Sozialgesetzbuch der Bundesrepublik als Mindeststandard für ein „menschenwürdiges Dasein“ (§ 9 SGB I) wieder. Über die reine Wahrung der physischen Existenz hinaus wird das Recht auf eine Befriedigung „persönlicher Bedürfnisse im vertretbaren Umfang“ zugestanden. Hierzu gehören die „Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben“. Sozialpolitisch verfolgt wird diese Zielsetzung durch die Gewährung von Sozialhilfe.

So gesehen stellt die Sozialhilfeschwelle eine politisch normative Variante einer sozio-kulturellen Armutsgrenze dar. Allerdings legt der Gesetzgeber zumindest derzeit die Höhe der Sozialhilfeschwelle vor dem Hintergrund des Budgets der öffentlichen Haushalte fest, so dass sich eine derartige administrativ verfügte Armutsschwelle nicht notwendigerweise ausschließlich am Bedarf der Armen orientieren muss. Die Gleichsetzung eines politisch vorgegebenen Mindestsicherung mit einer Armutsgrenze greift daher leicht zu kurz. Dies wird um so deutlicher, wenn man bedenkt, dass bei diesem Konzept durch die Gewährung der Sozialhilfe beim Erreichen der Schwelle Einkommensarmut in der betrachteten Gesellschaft gleichsam auszuschließen wäre (außer beim Verzicht der potenziellen Empfänger).

272 Vgl. Semrau/Stubig (1999), S. 332.

273 Atkinson u.a. (2002), S. 94 ff.

274 In Abschnitt 4.4 wurde bereits darauf hingewiesen, dass auch eine solche Sensitivitätsanalyse wegen der mangelhaften theoretischen Fundierung all dieser Anteilswerte keine inhaltliche Konkretisierung zu leisten vermag.

Des Weiteren wären internationale Vergleiche bei einer Gleichsetzung von Sozialhilfeschwelle und Armutsgrenze äußerst schwierig. Da die Leistungssysteme zwischen den Staaten erheblich differieren, wäre ein Rückgriff auf diese Definition hier wenig aussagefähig. Ohnehin können nur Gesellschaften untersucht werden, in denen es solche institutionalisierten Leistungen überhaupt gibt.

Eine weitere Problematik des Ansatzes wird deutlich, sobald sich die Höhe der Sozialhilfeschwelle ändert. Eine großzügigere Sozialpolitik würde rein statistisch die Zahl der Armen erhöhen – wohingegen eine Abschaffung der Sozialhilfe Armut gleichsam verschwinden ließe. Dieses starke Argument kann sich aber auch in sein Gegenteil verkehren, wenn man die Anhebung oder Absenkung der Sozialhilfesätze in einer demokratischen Verfassung als Ausdruck eines gesellschaftlichen Wandels hinsichtlich der Wahrnehmung und Beurteilung von Bedürfnissen ansieht. Mithin weist dieser Ansatz eine, auf den ersten Blick nicht erkennbare, demokratische Komponente auf.

Dies macht ihn auch für eine regelmäßige Armutsberichterstattung interessant. Eine Gegenüberstellung der Sozialhilfeschwelle und der auf dem AM-Ansatz basierenden Armutsgrenze erbringt vor allem für die sozialpolitische Diskussion wichtige Erkenntnisse.

Darüber hinaus bietet die amtliche Sozialhilfestatistik vielfältige Auswertungsmöglichkeiten, da sie relativ detaillierte und verlässliche, allerdings auf Sozialhilfefälle (bekämpfte Armut) beschränkte Daten liefert.

Subjektiv konsensuelle Armutsgrenze

Wie bereits deutlich geworden, sind Wertentscheidungen bei der Fixierung von Armuts- und Armutsgrenzen unausweichlich. Die notwendigen normativen Vorentscheidungen werden dabei zumindest teilweise von Seiten der Armutsforscher getroffen, an Experten delegiert (wie beispielsweise Ernährungswissenschaftler), oder im Falle der Verwendung der Sozialhilfeschwelle in Anlehnung an eine administrative Verfügung gewählt.

Die impliziten Werturteile der Fachleute weitgehend durch die Meinungen der befragten Öffentlichkeit zu ersetzen, ist Grundidee einer Konzeption, die in der Armutsforschung unter der Bezeichnung „subjektive Einkommensarmut“ verbreitet und von dem niederländischen Wohlfahrtsökonom Bernhard van Praag und dessen Umfeld in den 70er Jahren entwickelt worden ist. Dabei sollte ein möglichst breiter Konsens darüber erzielt werden, was in einer Gesellschaft als Armut verstanden wird, und darauf aufbauend eine sozial- und gesellschaftspolitisch relevante Abweichung sowohl der wissenschaftlich mit dem AM-Ansatz ausgemachten als auch der sozialpolitisch konstatierten von der gesellschaftlich wahrgenommenen Armut aufgezeigt werden. Daher sollte die subjektiv konsensuelle Armuts- und Armutsgrenze im Armutsbericht als Sekundärindikator ausgewiesen werden.

Insbesondere zwei Konkretisierungen der Konzeption subjektiver Einkommensarmut können unterschieden werden: die von Goedhard, Halberstadt, Kapteyn und van Praag (1977) vorgeschlagene liefert die subjektiv konsensuelle Armutsgrenze, ein alternatives Befragungskonzept führt zur „leyden poverty line“²⁷⁵. Da letztere mehr normative Setzungen verlangt und eher für eine Erfassung von Einkommenszufriedenheit adäquat sein dürfte, wird auf sie hier nicht näher eingegangen.²⁷⁶

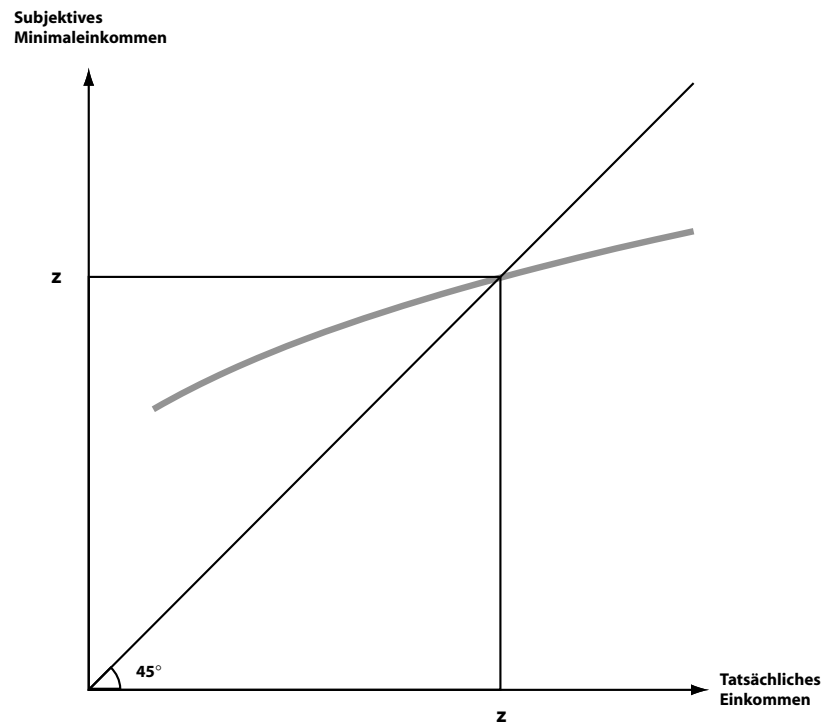
Ausgangspunkt für die Bestimmung der subjektiv konsensuellen Armutsgrenze ist die Mindesteinkommensfrage, die zum Beispiel im SOEP jedem Haushaltsmitglied in folgendem Wortlaut vorgelegt wird:

„Welches Haushaltseinkommen würden Sie persönlich – unter Ihren Lebensumständen – als das notwendige Mindesteinkommen betrachten? Gemeint ist der monatliche Nettobetrag, den Ihr Haushalt unbedingt braucht, um zurechtzukommen.“

Die Antworten auf diese Frage sind von sozio-ökonomischen Charakteristiken des Haushalts der befragten Person abhängig – zum Beispiel hat ein größerer Haushalt *ceteris paribus* im Allgemeinen auch einen höheren Bedarf – und von dessen persönlichen Präferenzen geprägt. Insbesondere hat in diesem Zusammenhang auch die tatsächliche Einkommenssituation, in der die Befragten leben, eine zentrale Bedeutung: Betrachtet man nur Personen in sonst gleichen Lebensumständen, etwa in Großstädten lebende Singles mit Hochschulabschluss, so kann – empirisch in einer Vielzahl von Studien bestätigt – davon ausgegangen werden, dass das von diesen genannte Mindesteinkommen mit zunehmendem tatsächlichem Haushaltseinkommen tendenziell ebenfalls steigt, wenn auch deutlich unterproportional. Stellt man beide Größen in einem Streudiagramm einander gegenüber, so liegen die Punkte mehr oder weniger eng an einer konkaven Kurve, wie dies in Abbildung 5 skizziert ist.

275 Vgl. Hagenaars/van Praag (1985).

276 Vgl. auch Krämer (2000), S. 36.

Abbildung 5: Subjektive konsensuelle Armutsgrenze

Quelle: IAW 2003.

Die subjektiv konsensuelle Armutschwelle z lässt sich dann als Schnittpunkt dieser Kurve mit einer 45-Grad-Linie ermitteln, also als die Stelle, an der das tatsächliche Einkommen und das subjektiv für erforderlich gehaltene Mindesteinkommen übereinstimmen. Dieser Definition liegt die Vorstellung zugrunde, dass Personen, die selbst an der Armutsschwelle leben, den Mindestbedarf am treffsichersten einschätzen können, während ärmere infolge adaptiven Verhaltens diesen eher unter- und reichere auf dem Hintergrund des von ihnen erreichten Lebensstandards eher überschätzen.

Die empirische Umsetzung dieser Konzeption erfordert keine nach Personen- bzw. Haushaltstypen differenzierte Vorgehensweise, vielmehr besteht die Möglichkeit, mit einer adäquaten ökonometrischen Modellierung entsprechend differenzierte Einkommensgrenzen zu generieren. Dazu bietet sich ein loglinearer Ansatz der folgenden Form an:

$$\ln y_{\min} = \beta_1 + \beta_2 \ln y + \sum_{j=1}^k \gamma_j x_j$$

Dabei bezeichnen β_1 , β_2 und γ_j die Regressionskoeffizienten, y_{\min} das von den Befragten genannte Mindesteinkommen, y deren tatsächliches Einkommen, x_j die im Modell berücksichtigten sozio-ökonomischen Merkmale (dies könnten zum Beispiel Haushaltsgröße, Kinderzahl oder eine Wohnumfeldvariable sein). Die genaue Modellspezifikation kann nur auf dem Hintergrund des jeweils verfügbaren Datensatzes vorgenommen werden und bedarf einer ständigen Überprüfung. Gerade die ökonometrische Modellierung bietet dafür Ansatzpunkte und liefert darüber hinaus über Anpassungsmaße und Spezifikationstests Hinweise darauf, inwieweit überhaupt ein gesellschaftlicher Konsens über die Höhe eines umfassenden Existenzminimums besteht.

Die subjektiv konsensuelle Armutsgrenze z ergibt sich dann durch Gleichsetzen von y und y_{\min} und nimmt über die jeweiligen Ausprägungen der sozio-ökonomischen Merkmale fixiert je nach Personen- bzw. Haushaltstyp unterschiedliche Werte an.

6.1.4 Zur Abgrenzung des Einkommensbegriffs

Im Abschnitt 6.1.2 ist bereits festgehalten worden, dass das jährliche Haushaltsnettoeinkommen die geeignetste Ressourcengröße für die Analyse von Einkommensarmut ist und dass es sich als Gesamteinkommen abzüglich regelmäßig geleisteter Transfers ergibt. Eine präzisere Abgrenzung dieser Einkommensgröße und seiner Bestandteile steht noch aus und soll nun unter Bezugnahme auf die im Abschnitt 6.1.3 vorgeschlagenen Bestimmungsalternativen für eine Einkommensarmutsgrenze vorgenommen werden.

Mit dem Begriff des Netto- oder verfügbaren Einkommens hat sich auf internationaler Ebene aktuell unter anderem die so genannte Canberra Group²⁷⁷ auseinandergesetzt. Folgt man der von der Canberra Group erarbeiteten Klassifikation, so sind ohne Frage „cash employee income and cash value of fringe benefits, cash and imputed in kind income from self-employment, rentals, property income, and current cash transfers received“ als Summanden des Gesamteinkommens eines Haushalts zu berücksichtigen. Zu den regelmäßig geleisteten Transfers gehören ebenso unstrittig „social contributions, taxes, regular inter-household cash transfers, and regular cash transfers to charity“. Im Rahmen bestehender Einkommenserhebungen werden allerdings diese Komponenten ihrer Zahl nach und aus theoretischer Sicht inhaltlich nicht vollständig erfasst. Somit ist zu klären, wie die aufgeführten Bestandteile des Nettoeinkommens im Hinblick auf die Analyse von Einkommensarmut theoretisch genau abgegrenzt werden sollten, inwieweit sie so definiert dann empirisch auch adäquat erfasst werden können und ob weitere (nichtmonetäre) Komponenten Berücksichtigung finden sollten.

277 Expert Group on Household Income Statistics (2001); siehe auch Smeeding / Weinberg (2001).

Bevor auf Einzelpunkte eingegangen wird, sei grundsätzlich angemerkt, dass ein Einkommenskonzept und erst recht seine empirische Umsetzung faktisch immer eine gewisse Unschärfe enthält. Dies kann relativ unproblematisch bleiben, wenn ein entsprechender Fehlerausgleich stattfindet. Denn Ziel eines Armutsberichts ist schließlich ein gesellschaftliches Armutsbild und nicht das Aufspüren von Einzelschicksalen.

Als fringe benefit abhängiger Beschäftigung wird in empirischen Erhebungen bisher zumeist höchstens die private Nutzung von Geschäftswagen registriert. Hier sollten zusätzlich beispielsweise die Nutzung von Telefon, Internetzugang und Arbeitsgeräten zu Privatzwecken, aber auch Vergünstigungen durch verbilligtes Kantinenessen Beachtung finden, vorausgesetzt, deren Umfang rechtfertigt den Zusatzaufwand.

Ebenso sollte der monetäre Wert von eigengenutzten Produkten und Leistungen, die im eigenen Betrieb erzeugt worden sind, als Privatentnahme eingerechnet werden. Weniger eindeutig ist die Frage zu beantworten, wie die Eigenproduktion in Privathaushalten zu behandeln ist. Als Standardbeispiel werden in diesem Zusammenhang in erster Linie im eigenen Garten geerntetes Obst und Gemüse genannt, zu denken ist aber auch etwa an die selbst aufgezogene Weihnachtsgans.

Problematisch ist die monetäre Bewertung dieser Güter, wozu nicht zuletzt die Frage beiträgt, wie die entstandenen Produktionskosten – hier etwa für Futter, Samen, Dünger und Arbeitsgeräte – angemessen in Abzug gebracht werden können. Zu diskutieren ist weiter, inwieweit für den Einsatz von Freizeit bei der Produktion Opportunitätskosten anzusetzen sind. Konsequenz zu Ende gedacht müssten die individuellen Potenziale dann grundsätzlich bezogen auf eine Standardarbeitszeit ermittelt werden. Dieser Gedanke wird in der Forschung auch verfolgt²⁷⁸, erscheint für einen regelmäßigen Armutsbericht aber aufgrund des damit verbundenen Aufwands wenig geeignet.

Unabhängig von dieser Bewertungsproblematik ist zu entscheiden, welche eigenproduzierten Güter und Leistungen überhaupt berücksichtigt werden sollten. Gehören hierzu zum Beispiel Renovierungsarbeiten, selbst gebaute Möbel, Flötenunterricht für die eigenen Kinder oder sogar die selbst vorgenommene Fingernagel-Maniküre? Die Antwort darauf ist theoretisch eindeutig, empirisch allerdings eher schwierig umsetzbar und hat normativen Charakter: Einzubeziehen sind alle Güter und Leistungen, für die in der verwendeten Armutsschwelle Ausgaben explizit oder implizit eingehen, die im Sinne des jeweiligen Armutsverständnisses also gerade auch von einkommensschwachen Haushalten nicht selbst zu produzieren sind.

Diese Überlegungen zeigen, dass in diesem Punkt noch Forschungsbedarf besteht und zumindest beim derzeitigen Erkenntnisstand eine Berücksichtigung der Eigenproduktion in Privathaushalten im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichtserstattung nicht zu empfehlen ist.²⁷⁹

²⁷⁸ Vgl. Garfinkel u.a. (1977).

²⁷⁹ Vgl. auch Atkinson u.a. (2002), S. 102.

Unbefriedigend mag dies im Hinblick darauf erscheinen, dass beispielsweise freiwillige Arbeitslosigkeit zur Durchführung von Renovierungsarbeiten genutzt werden kann. Ein solches Verhalten dürfte freilich nur vorübergehende Attraktivität besitzen, es sei denn, der Arbeitslose erbringt gegen Bezahlung Leistungen für andere. Damit ist das nicht zu unterschätzende Problem der Schattenwirtschaft angesprochen. Theoretisch müsste Einkommen aus schattenwirtschaftlicher Tätigkeit in einer Einkommensbefragung zwar deklariert werden, tatsächlich dürfte es aber nahezu vollständig verschwiegen werden. Dieser Antwortfehler dürfte zumindest auf Individualebene kaum korrigierbar sein.

Kein praktikables Idealkonzept gibt es für die Erfassung des Mietwerts von eigengenutztem Wohneigentum als Einkommensbestandteil. Zwar ist grundsätzlich unstrittig, dass dieser Mietwert theoretisch als Differenz zwischen den Kosten, die das Mieten des Wohnraums als Mieter (auf einem Wettbewerbsmarkt) verursachen würde, und den Kosten, die mit dem Besitz des Wohnraums tatsächlich verbunden sind, zu definieren ist²⁸⁰, problematisch ist aber die genaue wertmäßige Bestimmung dieser Größen. Der kalkulierte Mietwert darf, sollen unplausible Ergebnisse vermieden werden, einerseits den explizit oder implizit in die Armutsgrenze eingehenden Wert für einen qualitativ und quantitativ angemessenen Wohnraum nicht überschreiten und andererseits nicht negativ sein. Ansonsten könnte zum Beispiel ein Haushalt aufgrund eines negativen Mietwerts infolge der Finanzierungskosten von eigengenutztem Wohnraum der Luxuskategorie als arm erscheinen. Außer bei eigengenutztem Wohnraum ist eine analoge Einkommenskorrektur auch bei subventioniertem Wohnen angezeigt.

Bei weitem nicht trivial ist die Berücksichtigung des Sozialversicherungsbereiches. Auch hier muss ein Referenzfall – etwa der mit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung verbundene Versicherungsumfang – normativ vorgegeben werden. In davon abweichenden Fällen ist dann eine entsprechende Korrektur des Nettoeinkommens vorzunehmen, wobei grundsätzlich alternativ auch eine entsprechende Differenzierung der Armutsgrenze denkbar wäre. Liegen die Bezüge eines Angestellten etwa über der Versicherungspflichtgrenze, so sind von dessen Einkommen demnach die Kosten eines privaten Versicherungsschutzes, dessen Umfang der Pflichtversicherung entspricht, abzuziehen – unabhängig davon, wie der Angestellte tatsächlich versichert ist. Dabei sind gegebenenfalls steuerermäßigende Wirkungen der Versicherungsbeiträge als Sonderausgaben im bestehenden Steuerrecht anzurechnen.

Grundsätzlichen Charakter hat die Frage, inwieweit nichtmonetäre Transfers in die Einkommensdefinition einbezogen werden sollten. Neben zumindest in gesamtgesellschaftlicher Sicht eher unbedeutenden Privattransfers gehören hierzu staatliche Sach- und Dienstleistungen, die unentgeltlich oder zu subventionierten Preisen zur Verfügung gestellt werden, sowie die kostenlose Nutzungsmöglichkeit öffentlicher Güter. Beispiele sind die Lehrmittelfreiheit im Schulbereich, die weitgehende Kostenfreiheit der Hochschulbildung und die Nutzungsmöglichkeit öffentlicher Spielplätze. Diese Transfers stellen

280 Vgl. Expert Group on Household Income Statistics (2001).

eine Grundversorgung dar, die jedem zur Verfügung steht und für deren Inanspruchnahme kein Einkommen eingesetzt werden muss. Daher muss bei der Bestimmung eines umfassenden Existenzminimums in Form einer Einkommensgrenze für diese Transfers grundsätzlich auch kein entsprechender Ausgabenposten berücksichtigt werden und sind sie konsequenterweise dann auch bei der Ermittlung des verfügbaren Einkommens außer Acht zu lassen.

Dies gilt allerdings nicht für internationale Vergleiche und, ändern sich diese Transfers im Zeitablauf, auch nicht für intertemporale Vergleiche von relativer Einkommensarmut. Denn je nach Niveau dieser Grundversorgung ermöglicht ein bestimmter Bruchteil eines Einkommensmittelwertes ein anderes Wohlstandsniveau. Sinnvolle Vergleiche relativer Einkommensarmut erfordern infolgedessen eine Harmonisierung des verwendeten Einkommensbegriffs und damit gegebenenfalls auch eine entsprechende Berücksichtigung dieser Transfers als Einkommensbestandteil. Zentrale Probleme sind dann die normative Setzung eines internationalen bzw. intertemporalen Standards und die monetäre Bewertung dieser Transfers, zumal diese in Art und Umfang nicht unbedingt den individuellen Präferenzen entsprechen und deshalb auch in unterschiedlichem Maße in Anspruch genommen werden.

In der europäischen Forschung wird häufig argumentiert, dass das Konzept der relativen Einkommensarmut für internationale Armutsanalysen besonders geeignet sei. Die obigen Ausführungen machen aber deutlich, dass dieser Auffassung nicht ohne weiteres zugestimmt werden kann. Vielmehr sind sinnvolle internationale Vergleiche von Daten zur relativen Einkommensarmut nur bei einer hinreichenden Harmonisierung der zugrunde liegenden Einkommensgrößen möglich. Gerade diesbezüglich sind in der empirischen Praxis Defizite vorhanden, die letztlich nur schwer auszuräumen sein dürften.

In der aktuellen Diskussion werden noch weitere Einkommenskorrekturen in Erwägung gezogen. Da diese aber ein hohes Maß an im Allgemeinen nicht direkt verfügbarer Zusatzinformation sowie problematische normative Vorgaben erfordern und neue Unschärfen nach sich ziehen würden, sollten sie, wenigstens beim derzeitigen Erkenntnisstand, nicht umgesetzt werden. Dies gilt beispielsweise für Fahrtkosten zum Arbeitsplatz oder zur Schule, die, wenn auch nur teilweise, steuerrechtlich als Werbungskosten bereits Beachtung finden und denen die dann in der Regel geringeren Wohnkosten gegenübergestellt werden müssten. Vorgeschlagen wird auch eine Korrektur des Arbeitseinkommens etwa einer Alleinerziehenden um die Mehrkosten einer Ganztagesbetreuung ihrer Kinder. Dies wirft die Frage auf, warum dann nicht auch zum Beispiel einer nichterwerbstätigen Mutter für zumindest einige ihrer acht Kinder eine Ganztagesbetreuung zugestanden werden soll.

Für die Qualität der Einkommensdaten und des resultierenden Armutsbildes ist neben der definitorischen Abgrenzung des jährlichen Haushaltsnettoeinkommens entscheidend, inwieweit diese Größe bzw. ihre Bestandteile empirisch hinreichend genau ermittelt werden können. Die praktische Erfahrung lehrt, dass eine summarische Abfrage einer so komplexen Größe bei den Haushalten zu einer erheblichen Untererfassung führt. Der einzig gangbare Weg ist daher ein zweistufiges Vorgehen, bei dem zunächst die Einzelbestandteile ermittelt und dann zum jährlichen Haushaltsnettoeinkommen zusammengefügt werden. Welche Komponenten direkt erfragt, über Standardansätze bestimmt oder durch Mikrosimulationsmodelle generiert werden sollten, kann nicht pauschal, sondern nur in Bezug auf das jeweilige Erhebungskonzept entschieden werden.

Der Vorschlag von Atkinson u.a.²⁸¹, Datenmängeln mit Abschneideverfahren zu begegnen, erscheint gerade für Armutsanalysen äußerst problematisch, da hierfür die letztlich dann „künstlich“ korrigierten Werte die größte Bedeutung haben. Ein Armutsbericht macht nur Sinn, wenn die verwendete Datenbasis so verlässlich ist, dass sich solche Überlegungen erübrigen.

6.1.5 Ausmaß und Intensität von Armut

Das bisher entwickelte Instrumentarium ermöglicht die Identifikation von Armut, also die Bestimmung der Personen bzw. Haushalte, die von Armut betroffen sind. Aufgabe eines Armutsberichts ist die Darstellung der gesamtgesellschaftlichen Armutssituation. Ein solches Gesamtbild entsteht durch Aggregation der individuellen Armutsfälle und sollte statische und dynamische Elemente (vgl. Abschnitt 6.1.6) beinhalten. Für eine Momentaufnahme sind mit der Häufigkeit und der Intensität von Armut zwei Aspekte von Bedeutung, die im ersten Fall in Form von Armutsquoten und im zweiten Fall, wird Einkommensarmut analysiert, in Form von Armutslücken statistisch erfasst werden können.²⁸²

Werden die Werte solcher Armutsmaße auf Stichprobenbasis berechnet, so sind diese im Sinne der Inferenzstatistik Punktschätzwerte und enthalten als solche einen mehr oder weniger großen Schätzfehler. Deshalb müssen in einem regelmäßigen Armutsbericht, der auf Stichprobendaten basiert, zusätzlich zu den Punktschätzwerten Konfidenzintervalle für diese Maße ausgewiesen werden. Nur dann kann die Verlässlichkeit sowohl der Werte selbst als auch ihrer Änderungen im Zeitablauf wirklich beurteilt werden. Mit Hilfe von Bootstrap-Verfahren können Konfidenzintervalle für sämtliche Armutsmaße mit vertretbarem Aufwand auch konstruiert werden²⁸³, wobei teilweise spezifischere Ansätze vorzuziehen sind.

281 Atkinson u.a. (2002), S. 116 f.

282 Vgl. Scheurle (1991), S. 64 ff.

283 Vgl. zu diesem Ansatz Biewen (2000), Efron (1982) und Heinrich (1998).

Armutsquote (head count ratio)

Das einfachste und verbreitetste Armutsmaß ist die Armutsquote bzw. head count ratio, die die Häufigkeit von Armutsfällen in einer Population misst und sowohl für Personen als auch für Haushalte ermittelt werden kann. Berechnet wird sie (formuliert für Personen) als Verhältnis der Zahl der Armen zu der Gesamtbevölkerungszahl und wird zumeist als Prozentwert ausgewiesen:

Armutsquote:
$$H = \frac{m}{n}$$

m: Anzahl armer Personen (bzw. Haushalte)

n: Anzahl aller Personen (bzw. Haushalte)

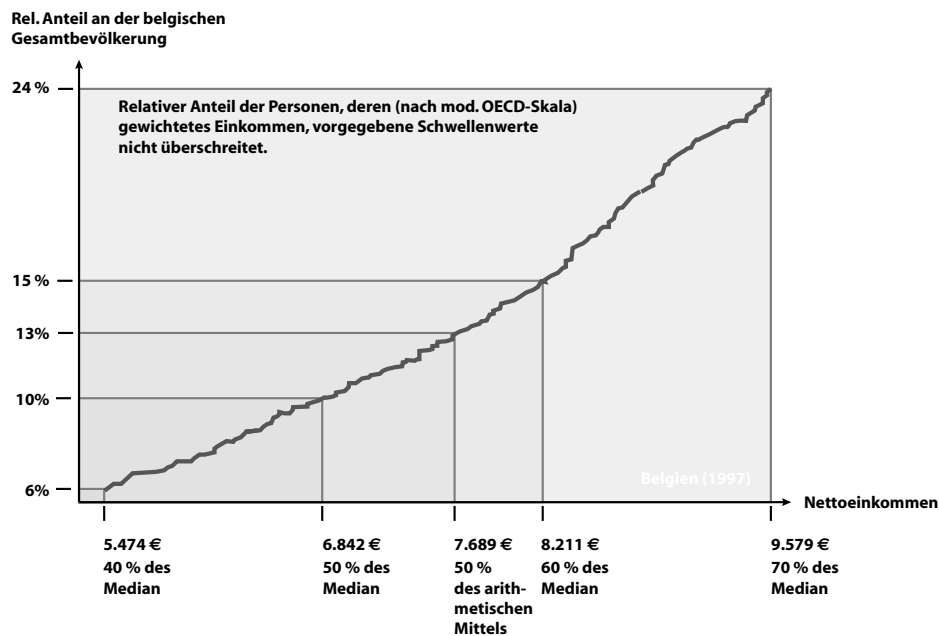
Die Armutsquote gibt schlicht den Anteil der armen Personen (bzw. Haushalte) an der betrachteten Gesamtheit von Personen (bzw. Haushalten) an und kann für die Analyse nicht nur von Einkommensarmut, sondern in Verbindung mit jedem Identifikationsansatz eingesetzt werden.

Im Armutsbericht sollte die Armutsquote nicht nur als Primärindikator auf der Grundlage des AM-Ansatzes, sondern zusätzlich basierend auf allen oben vorgeschlagenen Alternativen zu der so ermittelten Einkommensschwelle ausgewiesen werden, zumindest soweit damit nennenswerte Wertunterschiede verbunden sind. Auf diese Weise wird die Sensitivität des resultierenden Armutsbildes in Bezug auf den gewählten Identifikationsansatz deutlich.

Werden nur Grenzen verglichen, die auf derselben Einkommensverteilung basieren, so ergeben sich die Armutsquoten als spezielle Werte derselben Verteilungsfunktion. Die Abhängigkeit der Armutsquote von der gewählten Armutsschwelle kann dann veranschaulicht werden, indem man den hierfür relevanten Teil dieser Verteilungsfunktion grafisch darstellt und die entsprechenden Stellen markiert. Diese Möglichkeit bietet sich insbesondere an, wenn im Rahmen einer Analyse relativer Einkommensarmut alternative Grenzspezifikationen kontrastiert werden sollen. Dieser Ansatz ist in der belgischen Armutsberichterstattung bereits Standard.²⁸⁴

284 Vgl. Atkinson u.a. (2002), S. 98.

Abbildung 6: Armutsquote in Abhängigkeit von alternativen Armutsgrenzen (Belgien 1997)



Quelle: Belgischer „Plan D’Action National D’Inclusion Sociale“ 2001.
<http://www.budgetfederal.de/f/h7/h7a/h7a4/h7ahc1.pdf>

Hinweise auf Armutsursachen und sozialpolitischen Handlungsbedarf sowie Informationen zur Kontrolle des Erfolgs sozial- und gesellschaftspolitischer Maßnahmen liefern gruppenspezifische Armutsquoten. Ohne Zweifel sind in diesem Zusammenhang Differenzierungen etwa nach Geschlecht (im Sinne des gender mainstreaming), Alter, Bildungsniveau, Erwerbsstatus und Haushaltsstruktur erkenntnisreich und in der empirischen Forschung üblich. Welche speziellen Problemgruppen im Armutsbericht eine gesonderte Betrachtung verdienen, lässt sich nicht allgemeingültig feststellen, sondern hängt von gesellschaftlichen Entwicklungen ab und bedarf einer fortwährenden Überprüfung. Beispielsweise war die Brisanz von Armut bei Alleinerziehenden vor 20 Jahren deutlich geringer als heute.

Armutslücken

Die Armutsquote misst die Armutshäufigkeit, sagt aber nichts darüber aus, wie weit die Armutsschwelle unterschritten wird, wie stark also die Armut ist. Wird eine arme Person isoliert betrachtet, so kann deren Armutsintensität in Form einer individuellen Armuts- bzw. Einkommenslücke als Differenz zwischen der Armutsgrenze und dem Einkommen dieser Person adäquat erfasst werden.

Um zu einer gesamtgesellschaftlichen Aussage zu gelangen, müssen die individuellen Lücken geeignet aggregiert werden. Da es höchst unplausibel wäre, wenn dabei Personen zum Beispiel je nach Alter oder Struktur des Haushalts, in dem sie leben, unterschiedliche Bedeutung zukommen würde, muss für die Berechnung der Armutslücken die bedarfsgewichtete personelle Äquivalenzeinkommensverteilung ausgewertet werden²⁸⁵, und zwar unabhängig davon, mit welchem Ansatz die Armutsgrenze bestimmt worden ist. Die für die Generierung dieser Verteilung nötigen Äquivalenzziffern liegen je nach Ansatz entweder direkt vor oder ergeben sich als Verhältnis zwischen haushaltstypspezifischer Grenze und Grenze für eine allein lebende und wirtschaftende Person. Anzumerken ist, dass die Summe der so gewonnenen individuellen Einkommenslücken selbstverständlich nicht den Mittelbetrag ergibt, der nötig wäre, um alle Armen über die Armutsschwelle zu heben. Dafür wäre eine entsprechende Umgewichtung notwendig.

Im Folgenden werden drei spezielle Maße für die Armutsintensität näher betrachtet.

Steht die Frage im Vordergrund, wie arm die Armen sind, so liegt es nahe, die individuellen Einkommenslücken der Armen in Form eines arithmetischen Mittels zu einem gesellschaftlichen Armutsmaß zu aggregieren. Dieses kann allerdings etwa für intertemporale Vergleiche nicht direkt verwendet werden, da mögliche Inflationseinflüsse seinen Wert beeinflussen können. Dieses Problem tritt nicht auf, wenn man die Durchschnittslücke zur Armutsgrenze ins Verhältnis setzt, womit man die (normierte) Einkommenslücke I (poverty gap ratio bzw. income gap ratio) erhält:

$$\text{Einkommenslücke I:} \quad I_1 = \frac{1}{mz} \sum_{i=1}^m (z - y_i)$$

m: Anzahl armer Personen (bzw. Haushalte)

y_i : Einkommen des i-ten Armen

z: Armutsgrenze

I_1 gibt die durchschnittliche Einkommenslücke der Armen als Vielfaches der Armutsgrenze bzw. ihres maximal möglichen Wertes an, ist dimensionslos und auf den Bereich [0,1] normiert. Alternativ kann I_1 auch interpretiert werden als Verhältnis der tatsächlichen Gesamteinkommenslücke – dies ist die Summe der individuellen Einkommenslücken – zu der (fiktiven) Gesamteinkommenslücke, die sich ergeben würde, wenn alle Armen ein Einkommen in Höhe von Null hätten.

285 Vgl. analoge Überlegungen zur Identifikation relativer Einkommensarmut im Abschnitt 6.1.3.

Atkinson u.a.²⁸⁶ schlagen eine Variante zu I_1 vor, bei der das arithmetische Mittel durch den Median der individuellen Einkommenslücken ersetzt ist und somit eine höhere Robustheit gegen Datenfehler am unteren Verteilungsrand erreicht wird. Bei diesem Ansatz bleibt aber weitgehend unbeachtet, wie arm gerade die Ärmsten sind. Daher kann seine Verwendung in einem Armutsbericht nur als Second-Best-Lösung sinnvoll sein, wenn die Verlässlichkeit der verfügbaren Datenbasis zweifelhaft erscheint.

Da die normierte Einkommenslücke I faktisch auf die Erfassung der Intensität der Armut der Armen ausgerichtet ist und formal folgerichtig auch nur Informationen über die Armen berücksichtigt, bleibt der Wert dieses Maßes beispielsweise konstant, wenn sich ceteris paribus nur die Zahl nichtarmer Personen und damit die Armutsquote ändert. Dies mag in einem gesamtgesellschaftlichen Verständnis unplausibel erscheinen. Ein Maß, bei dem sich in einem solchen Fall mit der Armutsquote auch die ausgewiesene Armutsintensität ändert, erhält man, wenn die tatsächliche Gesamteinkommenslücke der Armen ins Verhältnis zu der Gesamteinkommenslücke gesetzt wird, die sich ergeben würde, wenn nicht nur alle tatsächlich arme, sondern alle Personen ein Einkommen in Höhe von Null hätten. Dies führt zur (normierten) Einkommenslücke II:

Einkommenslücke II:

$$I_2 = \frac{1}{nz} \sum_{i=1}^m (z - y_i)$$

- m: Anzahl armer Personen (bzw. Haushalte)
- n: Anzahl aller Personen (bzw. Haushalte)
- y_i : Einkommen des i-ten Armen
- z: Armutsgrenze

Auch dieses Maß ist dimensionslos und auf den Bereich $[0,1]$ normiert. Formal entspricht es dem Produkt von Armutsquote und normierter Einkommenslücke I ($I_2 = H \cdot I_1$).

In Analogie zu dem in der Mikroökonomie allgemein anerkannten Prinzip des abnehmenden Grenznutzens kann bezogen auf die Armutsintensität das Prinzip des zunehmenden Grenzleids formuliert werden: Danach nimmt mit steigender Einkommenslücke einer Person deren damit verbundenes Leiden überproportional zu. Eine spezielle Konkretisierung dieses Prinzips kombiniert mit dem Konstruktionsansatz von I_2 liefert das von Foster, Greer und Thorbecke (1984) vorgeschlagene Armutsmaß:

FGT-Maß:

$$P_{\text{FGT}} = \frac{1}{nz^\alpha} \sum_{i=1}^m (z - y_i)^\alpha \quad (\alpha \geq 0)$$

286 Atkinson u.a. (2002), S. 117 f.

Auch dieses Maß ist eine dimensionslose, auf den Bereich $[0,1]$ normierte Armutslücke und basiert auf der Bewertung der individuellen Einkommenslücken durch Potenzieren mit α . α ist dabei ein Parameter für die Stärke des mit einer Einkommenslücke verbundenen Leidensdrucks bzw. der Armutsaversion. Das FGT-Maß stimmt für $\alpha = 0$ mit H sowie für $\alpha = 1$ mit I_2 überein. Das Prinzip des zunehmenden Grenzleids ist für $\alpha > 1$ erfüllt, wobei der empirisch gebräuchlichste Wert $\alpha = 2$ ist.

Das FGT-Maß dürfte neben der Armutsquote und den Einkommenslücken-Varianten das in der empirischen Forschung derzeit am häufigsten angewandte Armutsmaß sein. Dies ist nicht zuletzt auf seine günstigen Eigenschaften zurückzuführen. Als eines von wenigen erfüllt es insbesondere auch folgende fünf Kernforderungen (Axiome), die an ein Armutsmaß gestellt werden können:²⁸⁷

- Anonymitäts-Axiom: Der Wert eines Armutsmaßes soll unabhängig davon sein, welche Einheit über welches Einkommen verfügt.
- Vervielfachungsinvarianz-Axiom: Ein Armutsmaß soll *ceteris paribus* für zwei Populationen denselben Wert annehmen, wenn sich eine Population durch Vervielfachung aus der anderen ergibt.
- Monotonie-Axiom: Eine Reduktion des Einkommens eines Armen soll *ceteris paribus* zu einer Erhöhung eines Armutsmaßes führen.
- Transfer-Axiom: Ein Transfer von Einkommen von einer armen zu einer Person mit mindestens gleich hohem Einkommen soll *ceteris paribus* zu einer Erhöhung eines Armutsmaßes führen.
- Zerlegbarkeits-Axiom: Der Wert eines Armutsmaßes für eine Population soll sich aus den Werten des Maßes für Teilpopulationen, falls diese eine Zerlegung der Ausgangspopulation bilden, als gewogenes arithmetisches Mittel ergeben.

Solche Axiome bilden die Grundlage des von A.K. Sen (1976) eingeführten und auch von Foster, Greer und Thorbecke (1984) verfolgten Forschungsansatzes, bei dem Armutsmaße gesucht werden, die möglichst vielen dieser auf den ersten Blick plausibel erscheinenden Forderungen genügen sollen. Zu beachten ist allerdings, dass die Plausibilität dieser Axiome je nach betrachtetem Aspekt und Blickwinkel von Armut unterschiedlich zu bewerten ist. Dies soll am Beispiel der gerade eingeführten Armutsmaße kurz erläutert werden. Sie alle erfüllen das Anonymitäts-, das Vervielfachungsinvarianz- sowie das Zerlegbarkeitsaxiom. Die Monotonieforderung wird nur von der Armutsquote verletzt. Darin ist aber kein Manko zu sehen, wenn mit H die Armutshäufigkeit gemessen werden soll, und folgerichtig die Armutsintensität auszublenden ist. Dem Transfer-Axiom genügt nur das FGT-Maß. Dadurch wird die Sinnhaftigkeit der anderen Maße freilich in keiner Weise tangiert, da dieses Axiom faktisch das Prinzip des zunehmenden Grenzleids als Forderung formuliert und somit genau dann relevant ist, wenn die Armutsintensität in diesem Blickwinkel beleuchtet werden soll. Für die empirische Forschung höchstens von untergeordneter Bedeutung ist deshalb auch die Existenz von Unmöglichkeitstheoremen, die aussagen, dass gewisse Sets von isoliert

287 Vgl. auch Foster/Shorrocks (1991) und Seidl (1988), S. 92ff.

betrachtet plausibel klingenden Axiomen von keinem Armutsmaß simultan erfüllt werden können.

Für die Praxis besonders interessant sind Maße, die dem Zerlegbarkeitsaxiom genügen. Mit solchen Maßen kann man nämlich nicht nur – wie für die Armutsquote bereits ausgeführt – gruppenspezifische Betrachtungen vornehmen, sondern auch die Bedeutung der Teilpopulationen für die gesamtgesellschaftliche Armutssituation aufzeigen. In einem regelmäßigen Armutsbericht sollten sowohl die Häufigkeit als auch die Intensität von Armut insgesamt und differenziert nach sozio-ökonomischen Merkmalen dargestellt werden, zumal die sich dabei herauskristallisierenden Hauptproblemgruppen durchaus unterscheiden können. Neben der Armutsquote als Maß für die Armutshäufigkeit sollten zur Erfassung der Armutsintensität die Einkommenslücke I als Sekundärindikator sowie ergänzend die Einkommenslücke II und das FGT-Maß mit $\alpha = 2$ verwendet werden, da so ein vollständiges und hinreichend detailliertes Bild der gesellschaftlichen Einkommensarmut gezeichnet werden kann.

6.1.6 Dynamik von Armut

Wie bereits im vorangegangenen Abschnitt angesprochen, reicht eine rein statische Momentaufnahme der Armutssituation nicht aus, um ein Gesamtbild der Armut in einer Gesellschaft vermitteln zu können. Da Armut auch eine zeitliche Dimension besitzt, ist es erforderlich, die einperiodige Betrachtungsweise durch eine dynamische Analyse zu ergänzen.

Während das Ziel statischer Armutsuntersuchungen darin besteht, Ausmaß und Intensität von Armut zu einem gegebenen Zeitpunkt zu bestimmen, versucht man durch die Betrachtung der Einkommensverteilung über mehrere Perioden hinweg einen Eindruck über Dauer und Persistenz von Armut zu erlangen. Es geht also um die Beantwortung der Frage:

„Ist Armut ein transitorisches Phänomen, das viele Individuen wenige Male im Lebenslauf erleben, oder eher ein chronischer Zustand, der Individuen mit speziellen sozio-ökonomischen Charakteristiken betrifft?“²⁸⁸

Um individuelle Einkommensdynamik und damit auch die Dynamik von Einkommensarmut untersuchen zu können, ist es notwendig, Paneldaten zur Verfügung zu haben, die auch die Ränder der Einkommensverteilung in ausreichendem Maße repräsentieren.²⁸⁹

288 Vgl. Devicienti (2000), S. 2.

289 Das Deutsche Sozio-Ökonomische Panel (GSOEP) liefert eine umfangreiche Datenbasis für Längsschnittanalysen. Es wurde allerdings gezeigt, dass armutsrelevante Gruppen, wie Sozialhilfeempfänger und Arbeitslose unterrepräsentiert sind. Personengruppen in besonders extremen Lebenslagen können meist gar nicht erfasst werden (zum Beispiel Obdachlose).

Dabei sollte sichergestellt sein, dass für jede Person zumindest für mehrere aufeinanderfolgende Beobachtungsperioden Daten zur Verfügung stehen. Nur dann kann das Haushaltsäquivalenzeinkommen und seine Veränderungen über einen längeren Zeitraum verfolgt werden.

Bei der deskriptiven Analyse der Armutsdynamik haben sich in der Forschung einige Standardansätze zur Beschreibung der zeitlichen Dimension von Armut herausgebildet. Dabei steht vor allem das Ziel im Vordergrund, das Ausmaß langfristiger (chronischer, persistenter) Armut zu erfassen. Da aus sozialpolitischer Sicht der Prävention und Bekämpfung chronischer Armut besondere Bedeutung zukommt, ist es dringend erforderlich einen Eindruck über Umfang, Dauer und Ursachen langfristiger Armut zu erhalten. Die meisten deskriptiven Methoden versuchen die armen Individuen einer Population bezüglich der zeitlichen Dimension in Armutskategorien einzuteilen. Dabei unterscheidet man zum Beispiel einmalige, vorübergehende, wiederholte, chronische und permanente Armut.²⁹⁰

Beim gängigsten Ansatz zählt man lediglich, wie häufig ein Individuum in einem T Perioden umfassenden Analysezeitraum ein Einkommen unterhalb der Armutsschwelle bezieht. In der empirischen Forschung haben sich unter anderem die preisbereinigte relative Einkommensgrenze der ersten Untersuchungsperiode (zum Beispiel 50% des Medianeinkommens der ersten Periode fortgeschrieben mit einem Verbraucherpreisindex) und die relative Einkommensgrenze, die sich durch die separate Auswertung der jeweiligen Einkommensverteilung in jeder Untersuchungsperiode ergibt, als Grenzalternativen etabliert. Nicht zuletzt da die Fortschreibung einer relativen Einkommensarmutsgrenze mit einem Preisindex absoluten Charakter hat und somit diesem Konzept die letzte logische Konsequenz fehlt, sollten die dynamischen Betrachtungen in einem regelmäßigen Armutsbericht auf ein mit dem AM-Ansatz²⁹¹ bestimmtes, die physische wie auch die sozio-kulturelle Komponente, umfassendes Existenzminimum gestützt werden. Neben der Definition einer geeigneten Armutsgrenze ist darauf zu achten, die Länge des Untersuchungszeitraums nicht zu gering zu wählen. Eine aussagekräftige Differenzierung zwischen kurz- und langfristiger Armut ist sonst kaum möglich. Aber auch ein zu langer Zeitraum erscheint vor dem Hintergrund einer regelmäßigen Armutsberichterstattung als nicht sinnvoll, da sich sonst die Analysezeiträume zu stark überdecken würden und damit die Wirkung armutsbekämpfender Maßnahmen nicht erkennbar wäre. Zudem kann das Problem der Panelmortalität (Ausscheiden von Einheiten im Laufe der Panelerhebung) in langen Analysezeiträumen zu starken Verzerrungen führen. Ein vierjähriger Untersuchungszeitraum kann als geeignet betrachtet werden, um beiden Erfordernissen gerecht zu werden.²⁹²

Anhand des Merkmals „Anzahl der Perioden in Armut“ kann schließlich eine Klassifizierung der einzelnen Untersuchungseinheiten vorgenommen werden. Eine Einteilung, die auch von Atkinson u.a. (2002, S. 113 f.) für einen EU-Armutsbericht vorgeschlagen wird, sieht vor,

290 Ashworth (1992) entwickelte eine Verlaufstypologie, die zwischen sechs verschiedenen Kategorien von „transitory poverty“ bis „permanent poverty“ unterscheidet.

291 Vgl. Abschnitt 8.2.1.3.

292 Vgl. Atkinson u.a. (2002), S.113.

ein Individuum, das in der Berichtsperiode arm ist, als persistent arm zu bezeichnen, wenn sein Einkommen bereits in mindestens zwei der drei vorangegangenen Perioden unterhalb der Armutsgrenze gelegen ist. Mit Hilfe dieses Konstrukts lässt sich der Anteil chronisch Armer in einer Population bestimmen. Dieser Indikator – die Quote persistenter Armut I – ist ein einfaches deskriptives Maß für das Ausmaß chronischer Armut, das analog zur Armutsquote H konstruiert ist und sich gerade auch für einen regelmäßigen Armutsbericht anbietet.

Dieser Ansatz ist jedoch mit einigen Nachteilen behaftet:

- Die Möglichkeit intertemporaler Einkommenstransfers wird nicht berücksichtigt, das heißt die Einkommenssituation der Untersuchungseinheiten wird in jeder Periode getrennt voneinander betrachtet und die Intensität der Armut findet keine Berücksichtigung. Verdeutlicht werden soll dies anhand eines Haushalts, der in einem Jahr über ein relativ hohes Einkommen verfügt und damit in der Lage ist, einen Teil davon zu sparen. Im nächsten Jahr sinkt sein Haushaltseinkommen unter die Armutsgrenze. Der betreffende Haushalt wird in dieser Periode seine Ersparnis ganz oder zum Teil auflösen, um den Wegfall eines Einkommensteils zu kompensieren. Durch das oben beschriebenen Konzept würde dieser Haushalt im ersten Jahr als „nicht arm“ und im zweiten als „arm“ klassifiziert werden, auch wenn er faktisch in beiden Jahren über dem umfassenden Existenzminimum liegt. Analyseansätze, die intertemporale Ressourcentransfers berücksichtigen, werden nachfolgend diskutiert.
- Über die tatsächliche Dauer von Armutsfällen lässt sich mit dieser einfachen Methode wenig aussagen. Zudem kann das Problem links- bzw. rechtszensierter Armutsfälle nicht adäquat berücksichtigt werden. Von Linkszensierung spricht man, wenn der Beginn einer Armutsepisode nicht beobachtet werden kann, da er vor dem ersten Untersuchungszeitpunkt liegt. Rechtszensierung bedeutet, dass das Ende einer kontinuierlichen Armutsepisode nicht beobachtet werden kann, da es erst nach Ende des Untersuchungszeitraums auftritt. Mit Hazardratenmodellen, die am Ende dieses Abschnitts vorgestellt werden, kann das Zensierungsproblem grundsätzlich gelöst werden. Außerdem eignen sie sich dazu sozio-ökonomische Charakteristiken, welche die Dauer von Armut signifikant beeinflussen, zu identifizieren.

Um unter Berücksichtigung intertemporaler Einkommenstransfers das Ausmaß persistenter Armut zu bestimmen, bietet sich eine weitere Variante zur Armutsquote H an. Anstelle des Einkommens zu einem bestimmten Zeitpunkt y_i ($i = 1, 2, \dots, n$) ist dann jedoch das Durchschnittseinkommen im gewählten Untersuchungszeitraum

$$\bar{y}_i = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T y_{it}$$

zu verwenden.²⁹³ Nach diesem Ansatz ist ein Individuum als chronisch arm zu bezeichnen, wenn sein durchschnittliches Einkommen unterhalb der Armutsschwelle liegt. Auch bei diesem Vorgehen ist auf die Wahl eines geeignet langen Analysezeitraums zu achten. Wird ein zu langer Zeitraum betrachtet, führt die glättende Wirkung des arithmetischen Mittels dazu, dass sämtliche Einkommensschwankungen überdeckt werden. Daher wird in Übereinstimmung mit Atkinson u.a. (2002, S. 113 f.) vorgeschlagen, das Durchschnittseinkommen aus drei Jahren zur Berechnung dieses einfachen deskriptiven Indikators für das Ausmaß chronischer Armut – der Quote persistenter Armut II – zu verwenden.

Eine Weiterführung dieses Gedankens liefert der von Lillard und Willis entwickelte modellbasierte Ansatz zur Analyse von Langzeitarmut.²⁹⁴ Dabei wird das permanente Einkommen als (bedingter) Erwartungswert des Einkommens in Abhängigkeit verschiedener Einflussgrößen geschätzt. Als persistent arm werden diejenigen bezeichnet, deren permanentes Einkommen unterhalb der Einkommensgrenze liegt. Da dieses Konzept inhaltlich schwieriger nachvollziehbar und in seiner ökonometrischen Umsetzung vergleichsweise aufwändig ist, erscheint es für einen regelmäßigen Armutsbericht eher ungeeignet.

Unberücksichtigt bleibt bei den oben angesprochenen Ansätzen die Tatsache, dass die intertemporale Einkommensübertragung in der Realität Zinskosten verursacht bzw. Zinserträge abwirft. Aus diesem Grund wird unter anderem bei Rodgers/Rodgers diskutiert, anstelle des Durchschnittseinkommens die Annuität eines T Perioden umfassenden Einkommensstroms heranzuziehen.²⁹⁵ Damit stellt sich aber im nächsten Schritt die problematische Frage, welcher Zinssatz zur Berechnung der Annuität als der „realistische“ anzusetzen ist. Die Annahme eines vollkommenen Kapitalmarkts, wie sie implizit bei der Berechnung einer Annuität getroffen wird, ist außerdem so restriktiv, dass von der Verwendung der Annuität als Analysegröße abgesehen werden sollte.

Zur Analyse der Dauer zusammenhängender Armutsepisoden sowie zur Berechnung von Austritts- bzw. Wiedereintrittswahrscheinlichkeiten in den Zustand „Armut“ eignen sich so genannte Hazardratenmodelle.²⁹⁶ Gegenstand der Untersuchung sind dabei, im Gegensatz zu den oben beschriebenen deskriptiven Methoden, kontinuierliche Armutsepisoden. Es wird also die Zeitspanne bis zum erstmaligen signifikanten Überschreiten der Einkommensgrenze betrachtet. Kein Konsens besteht darüber, unter welchen Voraussetzungen eine einmal begonnene Armutsepisode als abgeschlossen bezeichnet werden kann. Jenkins sieht eine Episode als beendet an, wenn das jährliche Einkommen die Armutsgrenze um mehr als 10% überschreitet.²⁹⁷ Der Aufschlag von 10% ist dabei willkürlich gewählt und soll lediglich eine signifikante Verbesserung der Einkommenssituation zum Ausdruck bringen. In der Pionierarbeit von Bane und Ellwood gilt eine Armutsepisode

293 Milton Friedmans Konzept der Zerlegung des Einkommens in eine permanente und eine transitorische Komponente liefert die theoretische Basis für diesen Ansatz.

294 Vgl. Lillard/Willis (1978).

295 Vgl. Rodgers/Rodgers (1993), S.33 f.

296 Die Analyse von Hazardraten wird auch als Ereignis- bzw. Verlaufsdatenanalyse bezeichnet.

297 Vgl. Jenkins (2000), S.543.

nur dann als abgeschlossen, wenn die Armutsschwelle überschritten wird und dies durch eine Einkommenssteigerung um mindestens 50% des Schwellenwertes geschieht.²⁹⁸

Hazardraten (auch Übergangsraten) können in diesem Zusammenhang approximativ als (bedingte) Wahrscheinlichkeit dafür interpretiert werden, dass eine Person, die bis zum Zeitpunkt t arm war, den Zustand „Armut“ im nächsten Zeitintervall verlässt. Bei Hazardratenmodellen wird also, im Gegensatz zur klassischen Regressionsanalyse, nicht die Verweildauer selbst, sondern eine Funktion der Verweildauer in Abhängigkeit verschiedener Einflussfaktoren (Kovariablen) modelliert. Mögliche Kovariablen sind neben dem tatsächlichen Einkommensstatus und weiteren sozio-ökonomischen Charakteristika, wie zum Beispiel Haushaltstyp, Erwerbsstatus sowie Alter, insbesondere auch Ereignisvariablen wie zum Beispiel Heirat, Scheidung und Arbeitsplatzverlust. Die am weitesten verbreitete Spezifikation geht davon aus, dass die Kovariablen multiplikativ auf die Hazardrate einwirken:

$$h(t, x_1, \dots, x_k) = h_0(t) \cdot \exp \left\{ \sum_{j=1}^k \beta_j x_j \right\}$$

Mit $h_0(t)$ bezeichnet man dabei die Grundhazardrate. Diese gibt die Chance einer Referenzperson bzw. eines Referenzhaushalts an, aus Armut zu entkommen. Die Referenzeinheit ist indirekt dadurch bestimmt, dass für sie alle Kovariablen den Wert 0 haben. x_j sind die erklärenden Variablen, β_j die Regressionskoeffizienten. Die Methode, mit der die Stärke des Einflusses der einzelnen Kovariablen auf die Hazardrate üblicherweise geschätzt wird, ermöglicht insbesondere auch die Einbeziehung rechtszensierter Armutsdauern.

Probleme bei der Modellierung entstehen vor allem dann, wenn die Komplexität des Armutsphänomens eine theoretisch anspruchsvolle Spezifikation erforderlich macht. So setzt die Einbeziehung zeitabhängiger Kovariablen, die Berücksichtigung unbeobachteter Heterogenität oder die Betrachtung von Armutskarrieren mit mehreren Episoden umfangreiche statistische Kenntnisse voraus. Bei der Analyse von Armutsdauern stellt sich zusätzlich das Problem, das die allermeisten Methoden stetige Zeitdauern voraussetzen. Die Dauer von Armut – gemessen in Jahren – stellt aber ein diskretes Merkmal mit sehr wenigen Ausprägungen dar. Diskrete Hazardratenmodelle wurden aber in der Forschung bislang nur wenig beleuchtet und sind in den üblichen Softwarepaketen noch nicht implementiert. Daher ist es nicht verwunderlich, dass sich bei der ökonometrischen Modellierung von Hazardraten noch keine Standardspezifikation herausgebildet hat. An dieser Stelle besteht noch weiterer Forschungsbedarf, um das nützliche Instrumentarium von Hazardratenmodellen auch für eine regelmäßige Armutsberichterstattung nutzbar machen zu können.

298 Vgl. Bane/Ellwood (1985), S. 7.

Der dynamische Aspekt von Einkommensarmut sollte im Armuts- und Reichtumsbericht zunächst mit den beiden dargestellten Quoten persistenter Armut als Sekundärindikatoren beleuchtet werden. Dafür spricht vor allem deren einfache Konstruktion und Nachvollziehbarkeit. Dies dürfte auch der Hauptgrund für die weite empirische Verbreitung dieser Kenngrößen sein. Zumindest mittelfristig sollten zusätzlich die Ergebnisse multivariater Hazardratenmodelle in den Armutsbericht als Standard aufgenommen werden. Denn gerade der multivariate Ansatz ermöglicht einen detaillierteren Einblick in die Dynamik von Armut. Dies gilt insbesondere für die Analyse der Bedeutung einzelner Einflussgrößen und ihrer Wirkungszusammenhänge sowie für die Identifikation von Problemgruppen.

6.1.7 Überschuldung und finanzielle Engpässe

Überschuldung bzw. das Nichterfüllen von Zahlungsverpflichtungen sind als Hinweise auf eine eingetretene Verarmung eines Haushaltes zu interpretieren. Überschuldete Haushalte können mit ihren laufenden Einkommen – selbst wenn sie ihre Lebenshaltung einschränken und nach Auflösung ihrer Reserven – ihren Zahlungsverpflichtungen nicht mehr vollständig nachkommen. Die Folge ist eine ernste Unterversorgungslage, die zu merklichen Einschränkungen in der täglichen Lebensführung, Stress, psychischem Druck bis hin zur Destabilisierung von Familien führt. Ein Haushalt kann dann als überschuldet gelten, wenn eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist:

- seine Kredite sind vom Kreditgeber gekündigt worden,
- eine Eintragung ins Schuldnerregister fand statt,
- es liegen aktuelle Mietschulden vor,
- es laufen Lohn- und Gehaltspfändungen.

Im Rahmen des Armuts- und Reichtumsbericht sollten der Anteil bzw. die Zahl der von Überschuldung und Zahlungsschwierigkeiten betroffenen Personen und Haushalte ausgewiesen werden.

Ein weiterer Indikator sollte Haushalte anzeigen, die nicht in der Lage sind, im Notfall eine bestimmte Geldsumme zu beschaffen, wobei sich diese Summe am durchschnittlichen Haushaltsmonatseinkommen im jeweiligen Land orientieren sollte. Dabei wäre zusätzlich zu erheben, woher dieser Betrag bezogen wird: durch Rückgriff auf Ersparnisse, Bankkredite oder leihweise von Familienangehörigen oder Freunden. Dieser Indikator zeigt, wie anfällig die Individuen bei finanziellen Notfällen sind bzw. welche Optionen ihnen hierbei offen stehen.

6.2 Nicht-monetäre Aspekte materieller Armut: Deprivation

Das Phänomen der Deprivationsarmut wird im ökonomischen Klassiker „Der Reichtum der Nationen“ am Beispiel eines weißen Leinenhemdes illustriert, ohne das sich im 18. Jahrhundert kein Bürger, ohne sich stigmatisiert zu fühlen, öffentlich bewegen konnte.²⁹⁹ Derartige zur sozialen Akzeptanz „lebenswichtige Güter“ sind einerseits natürlich historisch und räumlich variabel und mit Sicherheit kulturbedingt.

In der bundesdeutschen Gesellschaft gelten ebenfalls eine ganze Reihe von Gütern als sozial unerlässlich. Im Rahmen der empirischen Sozialforschung sind eine Reihe von Katalogen aufgestellt worden, um diese Güter abzugrenzen. In einer kulturell und sozial weitgehend heterogenen Gesellschaft ist es jedoch sehr wohl möglich, auch auf sehr weit verbreitete Güter bewusst zu verzichten, obwohl die finanziellen Mittel für den Erwerb ausreichen würden. Man denke da nur an das Fernsehgerät, dass etliche Familien aus pädagogischen oder weltanschaulichen Gründen aus der Wohnung verbannen. Derartige Güterbündel, so sie als Indikatoren für Deprivation gelten sollen, müssen daher in jedem Einzelfall einer Präferenzkontrolle unterworfen werden. Es gilt im Einzelfall schlicht nachzufragen, ob der Verzicht finanzielle Ursachen hat oder einer freien Entscheidung folgt.

Neben dem Besitz von Gütern gelten auch noch weitere Lebensstandardmerkmale als armutsrelevant. Hier wäre unter anderem die Qualität der Ernährung zu nennen (zum Beispiel mindestens jeden zweiten Tag eine Mahlzeit mit Fisch/Fleisch), ein gewisses Qualitätsniveau der Bekleidung (nicht nur Secondhand und Billigware), die Möglichkeit in Urlaub zu fahren (etwa mindestens eine Woche pro Jahr außer Haus) oder die Option, mit Freunden Essen zu gehen oder auszugehen (zum Beispiel mindestens einmal pro Monat). Auch hier wären die Gründe für den möglichen Verzicht mit zu protokollieren.

Wir schlagen vor, im Rahmen der Berichterstattung auf ein aussagekräftiges – im Rahmen früherer Forschungen validiertes – Set von deprivationsrelevanten Gütern und Lebensstandardmerkmalen zurückzugreifen. Als eigentlichen Indikator schlagen wir einen gewichteten Deprivationsindex in Anlehnung an Halleröd³⁰⁰ vor, der auf das Itemset angewandt wird.

299 Adam Smith (1797), Book V, Chapter II, Articul IV.

300 Vgl. Halleröd (1995).

6.3 Nicht-materielle Indikatoren zur Armutsmessung

6.3.1 Gesundheit

Schwere und lang andauernde Erkrankungen sowie Behinderungen schränken, wie in 5.3.1 ausgeführt, die Verwirklichungschancen der Individuen sehr deutlich ein. Diese Einschränkungen liegen nicht nur in der Erkrankung oder Behinderung selbst begründet, sondern zudem im daraus resultierenden finanziellen Mehrbedarf. Die individuelle Betroffenheit von Krankheiten und Behinderungen sollte daher als Indikator in das Berichtssystem mit aufgenommen werden. Als weiteren zentralen Indikator für die Gesundheit schlagen wir vor, die Lebenserwartung für gesellschaftliche Teilgruppen auszuweisen. Als Ergänzung hierzu sollten der Anteil der Personen dokumentiert werden, der von sich selbst angibt, in einem schlechten oder sehr schlechten Gesundheitszustand zu sein (entsprechend der Definition der WHO).

6.3.2 Bildung

Unter Bildung kann zunächst, besonders im Hinblick auf Arbeitsmarktchancen, das Vorhandensein formaler (Aus-)Bildungsabschlüsse verstanden werden. Als minimaler Bildungsabschluss gilt in Deutschland der Hauptschulabschluss. Eine fehlende oder nicht erfolgreich abgeschlossene Hauptschulbildung sollte daher als zentraler Indikator für einen Bildungsmangel gelten.³⁰¹ Dieser Indikator kann ergänzt werden um die Frage nach den Personen, die ausschließlich eine Hauptschule besucht haben und über keine weitere formale Qualifikation verfügt. Auch diesem Personenkreis muss vor dem Hintergrund zunehmend höherer Anforderungen an Bildungsabschlüsse ein formaler Bildungsmangel attestiert werden.

Neuere Studien, wie das „Program for International Student Assessment (PISA)“ weisen darauf hin, dass bei einem signifikanten Teil der deutschen Jugendlichen ein erheblicher Mangel an entscheidenden Kulturfertigkeiten vorliegt. Dieser als absolute Kompetenzarmut bezeichnete Mangel ist zunächst unabhängig von formalen Abschlüssen und Bildungswegen. Er betrifft auf der untersten Ebene der fünfstufigen OECD-Skala (funktionaler Analphabetismus) jeden zehnten 15-Jährigen in Deutschland. Da ein derartiger Mangel an grundlegenden Lese- und Schreibkenntnissen die beruflichen und sozialen Verwirklichungschancen deutlich begrenzt, sollte der Armuts- und Reichtumsbericht nicht nur den Mangel an formalen Bildungsabschlüssen ausweisen, sondern ebenso die Kompetenzarmut. Da die Ansprüche hieran in unserer Gesellschaft weit höher liegen

301 In diesem Zusammenhang bietet sich eine Gliederung nach Altersklassen an, da insbesondere im Berufseintrittsalter eine mangelnde formale Ausbildung als deutliche Einschränkung der Chancen angesehen werden muss.

als bei rudimentären Lesekenntnissen, sollte der Indikator nicht nur die unterste Stufe der Kompetenzarmut ausweisen, sondern ebenso die Stufe 2, die für eine Bewältigung der Alltagsanforderungen einer modernen Gesellschaft steht, das heißt für basale Lese-, Schreib- und Rechenkenntnisse. Außerdem wäre im Hinblick auf die komplexen Anforderungen einer Wissensgesellschaft ein Indikator für das Humankapital von Interesse. Dieser sollte den Anteil derjenigen ausweisen, die ein deutlich höheres Kompetenzniveau erreichen (Stufe 3 und darüber), wie es für eine lebenslange Fortbildung in einem innovativen beruflichen Umfeld von entscheidender Bedeutung ist.

6.4 Armut und gesellschaftlich bedingte Chancen

6.4.1 Politische Chancen

Wie in Abschnitt 5.4.5 ausgeführt, ist die Teilnahme am politischen Leben ganz wesentlich, um die eigenen Interessen in gesellschaftliche Entscheidungsprozesse einbringen können. Gerade für marginalisierte Bevölkerungsgruppen ist daher die Wahrnehmung von politischen Artikulationsmöglichkeiten von Bedeutung.

Im Folgenden wird eine Reihe von denkbaren Indikatoren aufgezählt, die in einem Armutsbericht, der die (geringe) aktive Beteiligung armer Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungsprozessen erfassen muss, enthalten sein sollte.

Politisches Interesse

Eine zentrale Voraussetzung für die Wahrnehmung politischer Chancen ist sicher ein allgemeines Interesse am politischen Geschehen und ein grundlegendes Verständnis der in einer repräsentativen Demokratie vorhandenen Institutionen und Prozesse. Der Armuts- und Reichtumsbericht sollte sowohl das Interesse an Politik, als auch, so weit es im Rahmen dieses Berichts möglich, ist den Kenntnisstand über politische Zusammenhänge der armen Teilbevölkerung aufzeigen.

Wahlbeteiligung

Wichtig wären Indikatoren für die Wahlbeteiligung, aufgeteilt nach Einkommen oder Beruf oder nach der Kategorie Einkommensarme. Als konkrete Maße könnte man hier die Bezieher von Einkommen unterhalb der in Kapitel 4 beschriebenen Einkommensarmutsgrenze nach dem AM-Ansatz explizit aufführen. Auf diese Weise sollte deutlich werden, wie hoch deren Wahlbeteiligung auch im Vergleich zum Durchschnitt sowie zu gut Verdienenden ist. Diese kann beispielsweise durch repräsentative Umfragen erfasst werden. Aufgabe

dieser Indikatoren wäre es, ein erstes Bild vom Ausmaß und der Wahrnehmung politischer Chancen bei armen Bevölkerungskreisen zu bieten. Ferner sollte die Möglichkeit bestehen, Motivforschung zu betreiben, um untersuchen zu können, warum beispielsweise die Wahlbeteiligung in bestimmten Bevölkerungsgruppen sehr gering.

Mitgliedschaft in Parteien und Verbänden

Ebenso wichtig für repräsentative aber auch direkte Demokratien ist die aktive Mitarbeit in den sie tragenden Parteien oder politischen Interessengruppen. Als zweiter wichtiger Indikator wäre hier abzubilden, in welchem Maße Arme in den verschiedenen Parteien und anderen politischen Interessengruppen (Lobbies) aktiv sind. Dieser Indikator würde aufzeigen, ob und wie stark Armutsbetroffene solche weiter gehenden politischen Verwirklichungschancen nutzen.³⁰²

6.4.2 Ökonomische Chancen

Arbeitslosigkeit führt in der Regel zu einer deutlichen Einschränkung der materiellen Ressourcen und setzt die Betroffenen einem erhöhten Armutsrisiko aus. Zudem sind Arbeitslose, so sie eine soziale Unterstützung erhalten (wollen), einer nicht unbeträchtlichen Regulierung durch die verantwortlichen Behörden unterworfen, die ihre Handlungsoptionen drastisch einschränkt.

Als wichtigster Indikator in diesem Problembereich gilt die Arbeitslosenquote, die im Armuts- und Reichtumsbericht an prägnanter Stelle dokumentiert werden muss. Gleiches gilt für die Teilgruppe der Langzeitarbeitslosen. Neben den Arbeitslosen selbst sind in der Regel auch die übrigen Haushaltsmitglieder von den materiellen und psychologischen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit mit betroffen. Als zusätzlichen Indikator schlagen wir daher den relativen Anteil der Personen in Privathaushalten vor, in denen zumindest ein Haushaltsmitglied (langzeit-)arbeitslos ist. Als wichtige Ergänzung sehen wir zudem den relativen Anteil von Personen in Privathaushalten mit Kindern, in denen keine Erwerbsperson lebt, also Haushalte, die weitgehend von sozialen Leistungen leben und keinen unmittelbaren Kontakt zu Arbeitswelt haben.

Personen, deren Einkommen trotz Erwerbstätigkeit nicht die Einkommensarmutsschwelle erreicht, gelten als Working Poor. Dieser Personenkreis kann mit den bisher vorgeschlagenen Indikatoren identifiziert werden. Ausmaß und Entwicklung des Working Poor-Phänomens sollten detailliert ausgewiesen werden. Dabei sind die Art der Beschäftigung, die Arbeitszeit und Entlohnung sowie die Wahrscheinlichkeit, dass sich diese Position beim Einzelnen verfestigt, von besonderem Interesse. In engem Zusammenhang damit steht

302 Vgl. hierzu Pardo und Schneider (1996) sowie Schneider (1994) und Schneider und Frey (1988).

die Frage nach den Niedriglohnbeziehern. Als Niedriglohnbezieher gilt, wer weniger als 66% des durchschnittlichen Vollzeiteinkommens erzielt. Neben einer Dokumentation der Fallzahlen und der Einkünfte in diesem Segment wäre insbesondere der Frage nachzugehen, welche Aufstiegchancen es für Niedriglohnbeziehern gibt bzw. wie wahrscheinlich es ist, diese Einkommensgrenze im Zeitverlauf zu überschreiten.

6.4.3 Soziale Chancen

Gesundheitssystem

Im Abschnitt 5.4.1.1 wurde dargestellt, dass im verteilungspolitischen Idealfall der Einzelne entsprechend seiner Zahlungsfähigkeit mit den durch Krankheiten entstehenden Kosten belastet würde. Die WHO (2000, S. 35 ff.) hat einen Indikator der „Fairness der Finanzierungsbeiträge zum Gesundheitssystem“ entwickelt und bereits für internationale Vergleiche eingesetzt.³⁰³ Es gilt zu prüfen, inwieweit sich dieser Indikator für die Armutsberichterstattung eignet, um eine problematische Belastung einzelner Gruppen durch Krankheitskosten anzuzeigen.³⁰⁴ Dieser Indikator sollte um weitergehende Aussagen zu Verzögerungen bei Notfallbehandlungen sowie langen Wartezeiten bei anderen Krankheiten ergänzt werden und nach sozioökonomischen Gruppen differenziert ausgewiesen werden.

Bildungssystem

Mangelnde oder gar fehlende Lese- und Rechtschreibkenntnisse schränken die persönlichen Verwirklichungschancen in modernen Gesellschaft sehr deutlich ein. Die Teilnahme an Kursen zu Überwindung dieser Schwächen ist daher von zentraler Bedeutung. Im Rahmen des Armuts- und Reichtumsberichtes sollten daher die Teilnehmerzahlen an Alphabetisierungskursen und zudem die finanziellen und sonstigen Zugangsbeschränkungen potentieller Teilnehmer dokumentiert werden.

Im Bereich der höheren Bildung ist der Zugang zu Gymnasien, Berufsausbildungsgängen und Hochschulen nach dem sozioökonomischen Status der Auszubildenden bzw. ihrer sozialen und familialen Herkunft darzustellen.

Die wichtige Unterscheidung zwischen formalen Bildungsabschlüssen und tatsächlicher Kompetenz wurde bereits weiter oben betont. Welche Kompetenz vermitteln nun deutsche Schulen im internationalen Vergleich und wie unterscheiden sich die von den Auszubil-

303 Mit Blick auf die Fairness der Finanzierung des Gesundheitssystems liegt Deutschland auf dem 7. Rang. Die erwähnten großen Unterschiede in der Gesundheitsversorgung in den USA spiegeln sich in einem 54. Platz bei der Fairness der Finanzierungsbeiträge zum Gesundheitssystem wider; vgl. WHO (2000), S. 188 f.

304 Eine solche Prüfung haben Atkinson u.a. (2000, S. 157) auch für die Weiterentwicklung der Armutsberichterstattung auf europäischer Ebene vorgeschlagen.

denden erreichten Kompetenzniveaus nach Geschlecht, sozialer Stellung und Bildungsniveau der Eltern oder bei Zugehörigkeit zu einer Migrantenfamilie? Auch diese, bereits im Rahmen der PISA-Studie beleuchteten Zusammenhänge sind auszuweisen.

Wohnsituation

Das Phänomen Wohnungslosigkeit bedarf wegen seiner individuellen und gesellschaftlichen Tragweite einer hohen Aufmerksamkeit. Statistiken zur Häufigkeit, Art und Dauer von Obdachlosigkeit liegen allerdings nur vereinzelt und mit begrenzter regionaler und zeitlicher Aussage vor. Für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung ist von daher eine Übersicht zur Lebenssituation, den Risiken und Perspektiven von Obdachlosen und ihrer Kinder unabdingbar. Hierbei sollte auch detailliert auf die soziale Lage obdachloser Minderjähriger eingegangen werden. Neben dem nahe liegenden Indikator „Anteil der Wohnungslosen an der Gesamtbevölkerung“ sind hier weitere aussagekräftige Indikatoren zu entwickeln, die insbesondere Art und zeitliche Dauer der Wohnungslosigkeit quantifizieren.

Neben der extremen Situation der Wohnungslosigkeit stellen schon deutliche qualitative Mängel oder auch der zu kleine Zuschnitt einer vorhandenen Wohnung erhebliche Einschränkungen dar. Die Schwellenwerte für Mängel und Überbelegung wären, wie im Abschnitt 5.4.1 ausgeführt, über subjektive Verfahren zu ermitteln. Diese subjektiven Einschätzungen sollten durch „objektive“ Kriterien ergänzt werden, soweit Faktoren zu ermitteln sind, die zum Beispiel nachweislich gesundheitlichen Schäden verursachen. Neben denkbaren Indikatoren wie dem Anteil der Personen in überbelegten Wohnungen oder dem Anteil der Personen in Wohnungen mit unzureichender Qualität und Ausstattung wäre auch die Dauer der Unterversorgung zu erfragen. Als weitere wichtige Kenngröße wäre der Anteil der Wohnkosten am Einkommen zu nennen, da eine hohe relative Belastung durch Wohnkosten letztlich ein nur noch sehr geringes Einkommen zur Verfügung übrig lässt.

6.4.4 Soziale Sicherheit

Soziale Sicherung

Sozialhilfebezug bedeutet, dass politisch zugesicherte Mindeststandards nur mit staatlicher Hilfe erreicht werden können. Sozialhilfe kann erst dann als „bekämpfte Armut“ interpretiert werden, wenn sie die Empfänger über die Armutsschwelle hebt. Im Rahmen des Armuts- und Reichtumsbericht sollte anhand der Empfängerquoten zunächst dargelegt werden, wie groß der Anteil der Personen bzw. Haushalte ist, der Sozialhilfe in Anspruch nimmt. Daran anschließend wäre zu klären, bei wievielen Empfängern die sozio-kulturelle Armutsgrenze dann auch tatsächlich überschritten wurde.

Vertikale Gerechtigkeit

Das Konzept der vertikalen Gerechtigkeit verlangt von einem sozialen Sicherungssystem, dass es seine Leistungen entsprechend der Bedürftigkeit des Einzelnen gewährt. Als Indikator zur Identifikation von Verletzungen der Ziele der sozialen Sicherung (oder auch der Gewährung von Privilegien) schlagen wir vor, die Höhe der Einkommensarmut vor und nach der Umverteilung bei Sozialhilfeempfängern oder Arbeitslosen gegenüber zu stellen.

Horizontale Gerechtigkeit

Das Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit erfordert es, Personen, die aufgrund ihrer speziellen Lebenslage einen erhöhten Bedarf an Hilfeleistungen aufweisen, besonders zu berücksichtigen. Bei der Identifizierung dieses Personenkreises könnten unterschiedliche Ausmaße von Deprivation bei identischer Einkommensarmut erste Hinweise liefern. Inwieweit sich der Bereich der Realleistungen in diese Betrachtung integrieren ließe, ist zu prüfen. Verletzungen des Prinzips horizontaler Gerechtigkeit treten natürlich auch dann auf, wenn zustehende Hilfeleistungen von den Bedürftigen nicht in Anspruch genommen werden. Dieser Punkt wird in 6.4.5 aufgegriffen.

Effizienz der Sozialen Sicherungssysteme

Der Armuts- und Reichtumsbericht sollte der Leserin/dem Leser grundlegende Informationen zum Umfang der Kosten der Sozialen Sicherungssysteme liefern. Zur Verdeutlichung sollten die Ausgaben in Relation zum gesamten Sozialbudget sowie zum Bruttosozialprodukt oder zum Volkseinkommen dargestellt werden (Makroeffizienz). Des Weiteren sollten die Mittel, die den Sicherungssystemen zur Verfügung stehen, in Beziehung gesetzt werden zur Entwicklung des sozialen Problemdrucks, der Empfängerzahlen und der personellen Besetzung der entsprechenden Institutionen (Mikroeffizienz).

Leistungsanreize

Transferentzugsraten weisen aus, inwieweit Zuverdienste auf die Sozialhilfeleistung angerechnet werden. Eine Transferentzugsrate von 90% würde beispielsweise bedeuten, dass die Sozialhilfeleistung mit jedem hinzuverdienten Euro um 90 Cent gesenkt werden würde. Hohe Transferentzugsraten können als Indikator für eine hohe Einschränkung der Verwirklichungschancen gerade der wirtschaftlich Schwachen gelten. Eine Darstellung dieses Indikators wird daher, besonders vor dem Hintergrund internationaler Vergleiche, nahe gelegt.

Kriminalität

Eine hohe Kriminalitätsrate spiegelt nicht nur ein entsprechend hohes Gefahrenpotenzial für alle Bürger wider, sondern deutet auch auf ein Fehlschlagen bei der Bewältigung individueller, als schwierig empfundener Lebenssituationen auf Seiten der Täter hin. Da Kriminalität die Verwirklichungschancen aller Betroffenen erheblich tangiert, sollte der Armuts- und Reichtumsbericht geeignete kriminalstatistische Kenngrößen ausweisen.

In der Folge sollten weitere Indikatoren entwickelt werden, die differenzierte Aussagen zum Zusammenhang zwischen Kriminalität und Verwirklichungschancen zulassen. Hierbei wäre zu prüfen, ob sich Indikatoren, wie sie zur Beschreibung von Kriminalität im Kontext der sozialen Ausgrenzung in Finnland und Großbritannien eingesetzt werden, mit Blick auf eine künftig stärker harmonisierte europäische Armutsberichterstattung auch für den deutschen Armutsbericht eignen.³⁰⁵

Soziale Sicherheit und Subjektivität

Soziale (Un-)Sicherheit besitzt auch eine starke subjektive Komponente. Auch Personen, die nicht unmittelbar von Armut bedroht werden, zeigen Ängste vor dem Verlust des Arbeitsplatzes, vor einem sozialen Abstieg oder vor der Verarmung im Alter. Eine derartige Unsicherheit, sei sie nun beim Einzelnen begründet oder nicht, hat weitreichende Auswirkungen auf die individuelle Lebensführung. Der Bericht sollte auch das Stimmungsbild zu dieser Problematik dokumentieren.

6.4.5 Gesellschaftliche Transparenz

Sozialhilfeleistungen und andere sozialstaatliche Angebote werden von den Anspruchsberechtigten oft nicht wahrgenommen. Die Ursachen, die Motive und das Ausmaß dieses Phänomens wären im Rahmen des Armuts- und Reichtumsbericht zu dokumentieren. Von besonderem Interesse ist dabei die Frage nach gruppenspezifischen Verhaltensmerkmalen und Motivlagen bei der (Nicht-)Inanspruchnahme. Dem gegenüber werden – wenn auch in weitaus geringerem Maße – Sozialleistungen auch von Personen bezogen, die keinen formalen Anspruch auf die jeweilige Leistung haben. Ein derartiger Missbrauch der Sozialhilfe wäre ebenso durch die entsprechenden Quoten und die Höhe der fehlgeleiteten Beträge aufzuzeigen.

6.5 Zusammenfassung

Bei der Konkretisierung von Armut als Mangel an Verwirklichungschancen stellt sich zunächst die Frage, welche Konsequenzen sich aus dieser Konzeption für die Untersuchung von Einkommensarmut in einem regelmäßigen Armuts- und Reichtumsbericht ergeben. Die Beantwortung dieser Frage erfordert drei Schritte: Erstens ist zu klären, welche Grundverständnisse von Armut in Form von Einkommensarmut operationalisiert werden können und welche Bedeutung Einkommensarmut in dem in dieser Studie vorgeschlagenen Konzept von Armut als Mangel an Verwirklichungschancen zukommt. Zweitens ist aufzu-

305 Vgl. Atkinson (2002), S. 63 und S. 66.

zeigen, wie Einkommensarmut auf Individualebene konkret identifizierbar ist, wie also die einkommensarmen Personen bzw. Haushalte bestimmt werden können. Darauf aufbauend ist dann im dritten Schritt ein Indikatorenset zu entwickeln, das eine einerseits überschaubare, andererseits aber auch eine hinreichend detaillierte Beschreibung der gesamtgesellschaftlichen Einkommensarmutssituation liefert.

Mit Einkommen als einer monetären Ressourcengröße können die Verwirklichungschancen eines Menschen nur teilweise erfasst werden, insbesondere nicht-materielle individuelle Potenziale und gesellschaftlich bedingte Chancen bleiben dann unberücksichtigt. Einkommensarmut ist dann gleichbedeutend mit einem Mangel an materiellen individuellen Potenzialen und ist nur ein – wenn auch bedeutender – Teilaspekt des Phänomens Armut. Ebenso bleibt dann auch jede in Form einer Einkommensarmutsgrenze fixierte Einkommensschwelle lediglich Teil der physischen bzw. sozio-kulturellen Komponente des Existenzminimums und ist als solche zu bestimmen. Für eine Erweiterung der Perspektive über die enge Einkommensorientierung hinaus, sprechen zwei wesentliche Gründe. Erstens kann sich die Unfähigkeit, ein gesellschaftlich akzeptables Leben zu führen, unabhängig von den jeweiligen Ressourcen, als Folge von gesellschaftlicher Ausgrenzung ergeben. Zweitens gelingt es nur mit einem weiten Ansatz, Mehrfachbelastungen zu identifizieren und Hinweise auf die Wirksamkeit von Gegenmaßnahmen zu erhalten.

Ungeachtet dessen spricht viel dafür, die Untersuchung von Armut mit der Einkommensarmut zu beginnen. Schließlich entscheidet die Ausstattung mit finanziellen Mitteln in modernen Gesellschaften wesentlich über die erreichbaren Verwirklichungschancen. Ins Zentrum rückt damit zunächst die Bestimmung der Einkommensarmutsgrenze, die – wie bereits dargelegt – durch die Ermittlung eines physischen Existenzminimums zu ergänzen ist. Dafür erscheint der bereits im 4. Kapitel erörterte systematische AM-Ansatz zur Bestimmung der Einkommensarmut sowie des physischen Existenzminimums als am besten geeignet. Dieser sieht für das physische Existenzminimum eine objektive Bestimmung auf Expertenebene vor, für das sozio-kulturelle einen Methodenmix aus objektiven und subjektiven Ansätzen. Einkommensarmutsgrenzen nach dem AM-Ansatz bilden die Ausgangsgrößen sowohl für die Identifikation von Einkommensarmut als auch für die Beschreibung der gesellschaftlichen Armutssituation.

Um der öffentlichen Diskussion auf nationaler und internationaler Ebene gerecht zu werden, müssen in die Armutsberichterstattung dennoch traditionelle Grenzbestimmungskonzepte einbezogen werden: Trotz fehlender Fundierung, aber aufgrund ihrer weiten Verbreitung, muss relative Einkommensarmut, definiert als Bruchteil eines Einkommensmittelwertes festgesetzt wird, einbezogen werden. Ferner sollte die Sozialhilfeschwelle als politischer Mindeststandard den Einkommensarmutsgrenzen gegenübergestellt werden. Nicht zuletzt ermöglicht eine subjektiv konsensuelle Armutsgrenze die Erfassung der gesellschaftlichen Wahrnehmung von Armut.

Armutsquote, aber auch Armutslücken sind notwendige Indikatoren für eine aussagefähige Momentaufnahme der bestehenden Einkommensarmut. Erstere erfasst die Häufigkeit von betroffenen Personen bzw. Haushalten (Armuthäufigkeit), zweite zeigen – je nach Variante aus unterschiedlichem Blickwinkel – an, wie weit die Einkommensarmutsgrenze verfehlt wird (Armutsintensität). Für die Analyse der Einkommensarmut im Zeitablauf (Armutsdynamik) stehen mit den Quoten persistenter Armut einfache deskriptive Maße zur Verfügung, mit denen allerdings nicht alle dynamischen Aspekte hinreichend beleuchtet werden können. Insbesondere hierfür sollten perspektivisch modellgestützte Ansätze weiterentwickelt- und eingesetzt werden.

Wichtige Hinweise für eine zielgerichtete Armutsbekämpfung ergeben sich aus der Struktur der Einkommensarmut. Sämtliche Indikatoren sollten daher im Armutsbericht insgesamt und differenziert nach sozio-ökonomischen Charakteristiken der Personen bzw. Haushalte ausgewiesen werden. Welche Gruppen dabei besondere Beachtung verdienen, ist von der gesellschaftlichen Entwicklung abhängig, mithin zeitvariabel und muss infolgedessen im Rahmen der Armutsberichterstattung fortlaufend analysiert werden.

Allerdings zeigt das Einkommen nur einen Teil der finanziellen Situation eines Haushalts. Bei gleichem Einkommen hängt der materielle Spielraum maßgeblich vom Vermögen oder den Schulden ab. Es ist daher notwendig, Indikatoren zum Schutz in finanziellen Notlagen zu entwickeln, die die Vermögenssituation, die kurzfristige Beschaffbarkeit eines bestimmten Geldbetrages sowie Zahlungsverzug ausweisen. Ferner sollten Indikatoren zur Überschuldung einen Einblick in solch massive Einschränkungen der Verwirklichungschancen geben. Die Indikatoren zum Schutz in finanziellen Notlagen lassen sich in konsistenter Weise der Reichweite privaten Vermögens gegenüberstellen, die für Reichtumsuntersuchungen eine wichtige Rolle spielt.

Deprivationsuntersuchungen sollten künftig, wie bereits dargelegt wurde, eine sehr viel größere Rolle bei der Bestimmung der Einkommensarmutsgrenze spielen. Darüber hinaus leisten Deprivationsmaße wesentliche eigenständige Beiträge für die Untersuchung von Armut. Schließlich deuten Abweichungen von Einkommens- und Deprivationsarmut auf Probleme wie ineffiziente Haushaltsführung, krankheits- oder behinderungsbedingten Mehrbedarf und verfestigte Armut hin. Solche Differenzen erlauben daher eine Eingrenzung von Bevölkerungsgruppen, deren Situation näher betrachtet werden muss.

Gesundheit ist bereits ein Wert an sich. Schwere Krankheiten können die Fähigkeit, eigene Lebensziele zu verfolgen, völlig zunichte machen. Auffällig ist, dass der Zusammenhang zwischen Einkommen und Gesundheit oftmals verloren geht, wenn man einzelne Bevölkerungsgruppen betrachtet. Dies unterstreicht die Bedeutung der Gesundheit als eigenständige Dimension der Verwirklichungschancen. Zur Dokumentation von krankheitsbedingten Einschränkungen bieten sich gruppenspezifische Unterschiede in der Lebens-

wartung (im Sinne eines Zeitpotenzials der Zielverwirklichung) sowie die Beeinträchtigung des täglichen Lebens, insbesondere durch chronische Krankheiten und Behinderungen an. Die finanzielle Situation von Menschen mit Behinderungen sollte durch Bestimmung des behinderungsbedingten Mehrbedarfs präzisiert werden. Darüber hinaus eignen sich subjektive Selbstbewertungen, um die Folgen etwaiger gesellschaftlicher Diskriminierungen zu erfassen.

Unzureichende Qualifikation ist in modernen Wissensgesellschaften zunächst ein erhebliches Beschäftigungsrisiko. Darüber hinaus beeinträchtigen Qualifikationsdefizite die Wahrnehmung sozialer und politischer Chancen sowie von Ansprüchen gegenüber dem System der sozialen Sicherung. Zur genaueren Untersuchung bietet es sich an, zwischen Kompetenzarmut, das heißt dem Mangel an tatsächlichen Fähigkeiten, und der Bildungsarmut, das heißt dem Fehlen von Bildungsabschlüssen, zu unterscheiden.

Die gravierendste Form der Kompetenzarmut ist der auch in Deutschland in nennenswertem Umfang auftretende funktionale Analphabetismus, das heißt die Unfähigkeit, Texte für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu nutzen. Die Armutsberichterstattung sollte sich hier die künftig regelmäßig verfügbaren PISA-Ergebnisse zunutze machen, die funktionalen Analphabetismus von 15-jährigen Schülerinnen und Schülern als Nichterreichen der Stufe I ausweisen. Ferner erscheint es sinnvoll, auch Ergebnisse der PIRLS-Studie einzubeziehen, die bereits im Vorfeld Defizite bei 9- bis 10-Jährigen dokumentiert. Die Identifikation von Analphabetismus bei Kindern und Jugendlichen ist von besonderer Bedeutung, entscheiden grundlegende Lese- und Schreibfähigkeiten doch über künftige Verwirklichungschancen und Armutsrisiken. Jedoch auch für Erwachsene sollten aussagefähige Ergebnisse zur Kompetenzarmut genutzt oder erhoben werden. Schließlich beeinträchtigt funktionaler Analphabetismus auch bei ihnen ein breites Spektrum der Verwirklichungschancen und nimmt ihnen die Fähigkeit zu „lebenslangem Lernen“. Darüber hinaus ist die Eignung von Alphabetisierungsstudien zur Ermittlung von Humankapitalindikatoren zu prüfen, die – mit Blick auf die Besetzung höherer Kompetenzstufen – auch Rückschlüsse auf die Innovationsfähigkeit zulassen.

Bildungsarmut als Fehlen von Bildungsabschlüssen unterscheidet sich von der Kompetenzarmut. Schließlich verlernen manche Erwachsenen ihre früheren Lese- und Schreibkenntnisse („Sekundärer Analphabetismus“). Zudem erreicht ein nennenswerter Teil der jugendlichen funktionalen Analphabeten, laut der PISA-Studie, ihr Klassenziel. Dennoch ist es erforderlich, auch das Fehlen formaler Bildungsabschlüsse als Bildungsarmut zu identifizieren, da diese die Einstellungsentscheidungen von Arbeitgebern stark beeinflussen.

Der Zugang zum Gesundheitssystem entscheidet darüber, inwieweit Krankheiten die Verwirklichungschancen tatsächlich beeinträchtigen. Als grundlegende Ziele des Gesundheitssystems sind die Verbesserung des Gesundheitszustandes der Bevölkerung, die

Gewährleistung von Patientenrechten und Patientenfreundlichkeit für alle gesellschaftlichen Gruppen sowie die Absicherung gegen hohe Krankheitskosten und Mengenrationierung anzusehen. Dementsprechend gilt es, Indikatoren zu Unterschieden in der Verfügbarkeit von Gesundheitsleistungen zwischen einzelnen sozialen Gruppen zu entwickeln. Gleiches gilt für Indikatoren über die Wahrung von Patientenrechten und von Patientenfreundlichkeit. Nicht zuletzt ist zu prüfen, welchen Rationierungswirkungen unterschiedliche soziale Gruppen unterliegen. Einerseits können hohe Krankheitskosten und Zuzahlungen oder hohe Krankenversicherungsbeiträge bei Bedürftigen Rationierungseffekte verursachen. Andererseits beschränken auch Wartelisten und andere Mengenrationierungen die Verfügbarkeit von Gesundheitsleistungen. In allen Fällen ist zu prüfen, inwieweit die von der Weltgesundheitsorganisation auch für Deutschland ermittelten Indikatoren in die Armuts- und Reichtumsberichterstattung einbezogen werden sollten.

Der Zugang zum Bildungssystem gibt meist den Ausschlag, wer die Chance bekommt, mit den steigenden Anforderungen in komplexen Wissensgesellschaften Schritt zu halten. Angesichts des nennenswerten Ausmaßes an funktionalem Analphabetismus in Deutschland sollte der Zugänglichkeit von Alphabetisierungskursen hohe Priorität eingeräumt werden. Die Indikatorenauswahl sollte verlässliche, repräsentative Rückschlüsse auf Anzahl, Situation und Struktur der Teilnehmer und Nichtteilnehmer an Alphabetisierungskursen zulassen und Ursachen der Nichtteilnahme dokumentieren. Darüber hinaus sind Unterschiede des Zugangs zu Schulen und Hochschulen nach der Herkunft der Kinder als wesentlicher Bestandteil eines Armuts- und Reichtumsberichtes anzusehen. Ebenso sollte ausgewiesen werden, inwieweit und wem Schulen und Hochschulen einen Kompetenzerwerb ermöglichen. Besonderes Interesse gilt dabei Unterschieden aufgrund von Herkunft, Geschlecht und weiteren sozio-demographischen Ursachen. Mit Blick auf die Anforderungen moderner Wissensgesellschaften gilt es ferner, den Zugang und die Bereitschaft zur Nutzung von Weiterbildungsangeboten zu ermitteln. Es ist zu prüfen, mit welchen Indikatoren sich der Zugang zu modernen Informations- und Kommunikationsmedien (zum Beispiel Internet) bestmöglich erfassen lässt.

Wohnungsnot und mangelhafte Wohnsituation beeinflussen die Verwirklichungschancen in vielfältiger Weise. Besonders deutlich zeigen sich die damit einhergehenden Probleme an der Situation von umherziehenden Wohnungslosen, auch wenn diese derzeit – mangels aussagefähiger Datenbasis – nur unzureichend bekannt sind. In Übereinstimmung mit entsprechenden Empfehlungen auf EU-Ebene ist es auch in Deutschland eine Aufgabe von höchster Priorität, eine verlässliche Datenbasis über solch existenzielle Risiken zu schaffen. Gleiches gilt für die Situation der übrigen Obdachlosen und insbesondere für die der obdachlosen Kinder. Mängel des Wohnraums selbst müssen dort, wo sie gesundheitliche Schäden verursachen können (feuchte Wände, Schimmelbildung), durch objektive Indikatoren bestimmt werden. Welche darüber hinaus gehende Ausstattung als gesell-

schaftliche Mindestnorm anzusehen ist, hängt dagegen weitgehend von gesellschaftlichen Werturteilen ab und sollte daher durch subjektive Standardbewertung erfragt werden. Darüber hinaus sollte die Wohnkostenbelastung Berücksichtigung in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung finden. Nicht zuletzt sollte die große Bedeutung der Dauer für die Folgen einer mangelhaften Wohnsituation und von Wohnungsnot in der Auswahl der Indikatoren ebenso wie bei der Ergebnisdarstellung deutlich werden.

Arbeitslosigkeit stellt heutzutage den wohl gravierendsten und am weitesten verbreiteten Mangel an ökonomischen Chancen dar. Arbeitslosigkeit ist eine zentrale eigenständige Dimension der Armutsberichterstattung, weil eine solche Ausgrenzung vom Erwerbsleben die Verwirklichungschancen massiv einschränkt, unabhängig davon, inwieweit die Einkommensverluste durch die soziale Sicherung ausgeglichen werden. Armuts- und Reichtumsberichte müssen sowohl die materiellen als auch die immateriellen Folgen von Arbeitslosigkeit durch geeignete Indikatoren dokumentieren. Hierzu bietet sich eine Kombination von objektiven und subjektiven Ansätzen an. Dabei gilt es, die Dauer als zentrale Bestimmungsgröße für negative Auswirkungen durch die separate Untersuchung von Langzeitarbeitslosigkeit hinreichend zu berücksichtigen.

Längst nicht immer schützt Erwerbsarbeit vor Armut. Vor diesem Hintergrund muss die Problematik der Working Poor in Deutschland von der Armutsberichterstattung eingehend thematisiert werden. Gleiches gilt für Niedriglohnbezieher, die ohnehin häufiger von Armut betroffen sind und die – insbesondere bei Arbeitslosigkeit des Partners oder Scheitern einer Beziehung – erheblichen Armutsrisiken ausgesetzt sind. Insgesamt sollten mit Blick auf die Working Poor- und Niedriglohn-Thematik erneut Fragen der Dauer, aber auch der Auf- und Abstiegsdynamik sorgfältig mit berücksichtigt werden. Darüber hinaus gilt es, die Perspektive über die regulären Arbeitsmärkte hinaus zu erweitern. Allgemein sollten längerfristig aussagefähige Indikatoren zu den Arbeitsbedingungen sowohl auf regulären Arbeitsmärkten als auch in den sonstigen Beschäftigungsverhältnissen zu entwickelt werden.

Ein funktionsfähiges System der sozialen Sicherheit kann als „Garant eines politischen Mindeststandards an Verwirklichungschancen“ dienen. Zahl und Anteil der Sozialhilfeempfänger signalisieren insofern keine „Armut“, sondern das Ausmaß, in dem Teile der Bevölkerung einen solchen politisch zugesicherten Mindeststandard nur mittels des Systems der sozialen Sicherung erreichen. Zahl und Anteil von Sozialhilfeempfängern geben damit Hinweise auf die Bedeutung der sozialen Sicherung für das Erreichen eines politisch zugesicherten Mindeststandards.

Darüber hinaus gilt es, Indikatoren zu entwickeln, die die Beeinträchtigung der Verwirklichungschancen durch Kriminalität sowohl bei den Opfern als auch bei den Tätern zum Ausdruck bringen. Von Interesse ist hier auch eine international vergleichende Perspektive.

Weitere Indikatoren haben die Funktion, die Einhaltung der Prinzipien der sozialen Sicherung bei der Armutsbekämpfung zu untersuchen. So ist es zur Prüfung der vertikalen Gerechtigkeit notwendig, die Wirksamkeit des deutschen Transfersystems für die Armutsvermeidung darzulegen. Ferner gilt es, Verletzungen der vertikalen Gerechtigkeit durch Umverteilung zwischen oder zu Beziehern höherer Einkommen zu dokumentieren. Horizontale Gerechtigkeit verlangt Gleiches gleich (und Ungleiches ungleich) zu behandeln. Die Prüfung dieses Prinzips der sozialen Sicherung erfordert insbesondere die Feststellung von krankheits- oder behinderungsbedingtem Mehrbedarf und des Maßes, in dem dieser von der sozialen Sicherung berücksichtigt wird. Ferner ist zu prüfen, inwieweit sich die unterschiedliche Inanspruchnahme von Realleistungen operationalisieren lässt.

Die Darstellung der Makroeffizienz verlangt die Einbeziehung von klaren, gut verständlichen Daten zum Umfang von Sozialhilfe- und Arbeitslosigkeitskosten, auch im Verhältnis zum gesamten Sozialbudget sowie zur Wirtschaftsleistung. Hinweise auf die Mikroeffizienz erfordern weitere Indikatoren zum Problemdruck und der Belastung von Sozialverwaltungen.

Die Bereitschaft, sich selbst durch eigene Arbeit zu helfen, ist neueren Untersuchungen zufolge unter deutschen Sozialhilfeempfängern sehr viel weiter verbreitet als teilweise vermutet. Hohe Transferentzugsraten, das heißt die derzeitige Anrechnung nahezu des gesamten Arbeitseinkommens auf den Sozialhilfeanspruch, mindern jedoch die Verwirklichungschancen gerade dieser arbeitsbereiten, erwerbstätigen Hilfeempfängerinnen und -empfänger. Sie widersprechen zugleich dem Ziel der Sozialhilfe, die Selbsthilfe der Empfängerinnen und Empfänger zu unterstützen. Transferentzugsraten in der Sozialhilfe sind daher – auch im internationalen Vergleich – von der Armutsberichtserstattung zu dokumentieren. Sie geben Hinweise auf das Ausmaß von Leistungshemmnissen in der sozialen Sicherung. Dies gilt unabhängig von den damit verbundenen Beschäftigungskonsequenzen und von der Befürwortung oder Ablehnung eines neuen breit angelegten Niedriglohnssektors.

Die Nichtinanspruchnahme von Leistungsansprüchen stellt einerseits bereits eine Verletzung der horizontalen Gerechtigkeit dar. Andererseits bedeutet sie jedoch einen Mangel an Transparenz, der eine eigenständige Betrachtung rechtfertigt. Sie zeigt, dass die gesellschaftlich bedingten Chancen nicht für alle gleich bekannt sowie verständlich und akzeptabel ausgestaltet sind. Ohne Kenntnis der Nichtinanspruchnahme lässt sich aber die tatsächliche Verfügbarkeit von Verwirklichungschancen nicht zutreffend ermitteln. Die Untersuchung von Nichtinanspruchnahmeverhalten sollte sich daher nicht auf die Sozialhilfe beschränken, sondern vergleichbare Unzulänglichkeiten auch in weiteren Bereichen (zum Beispiel Wohngeld, Härtefallregelungen bei Zuzahlungen zu Gesundheitskosten, Vorsorgeuntersuchungen, Verzicht auf Leistungen der Arbeitsvermittlung) dokumentieren. Nichtinanspruchnahme führt zu einer Unterschätzung, Leistungsmissbrauch zu einer Überschätzung der Bedürftigkeit. Insofern verlangt ein umfassendes Bild auch Hinweise auf den nicht selten überschätzten Missbrauch von Sozialhilfeansprüchen und anderen Sozialleistungen.

Vernachlässigter politischer Handlungsbedarf und soziale Ausgrenzung sind im politischen Wettbewerb nicht selten eine Folge mangelhafter politischer Mitwirkung der Betroffenen. Die Untersuchung eines Mangels an politischen Chancen weist damit zugleich auf Ursachen politischer Probleme hin. Hierbei sollten zum einen Indikatoren eingesetzt werden, die den Stand der Mitwirkung von Armen in politischen und gesellschaftlichen Institutionen wiedergeben. Sie sollten ferner die Zusammenhänge zur Selbstachtung, zum Selbstbewusstsein und zur Bereitschaft der Betroffenen klären, aktiv an der Verbesserung der eigenen Situation mitzuwirken. Wenn vernachlässigter Handlungsbedarf auch eine Folge fehlender oder schwacher Mitwirkung ist, so muss die Lebenssituation von Nicht- oder Seltenwählern in der Armutsberichterstattung besondere Aufmerksamkeit finden. Gestützt auf eine erst zu schaffende verlässliche Datenbasis sollte daher die Situation der Obdach- und Wohnungslosen, der Straßenkinder, der Menschen mit geistiger Behinderung und der psychisch Kranken vorrangig und eingehend untersucht werden. Gleiches gilt auch für andere Selten- oder Nichtwählergruppen, wie zum Beispiel funktionale Analphabeten, Kinder, Ausländer und Asylbewerber.

Ein Beispiel, wie solche Armutsindikatoren aussehen könnten, zeigen die Aufstellungen im Anhang.

7 Reichtum als sehr hohes Maß an Verwirklichungschancen

In diesem Kapitel soll/sollen:

- *aufbauend auf dem in Abschnitt 3.2 skizzierten Ansatz der Verwirklichungschancen konzeptionelle Grundlagen für eine regelmäßige Reichtumsberichterstattung erarbeitet werden,*
- *ein grundlegender Ansatz zur Identifikation, Beschreibung und Analyse von Reichtum im Sinne eines sehr hohen Maßes an Verwirklichungschancen hergeleitet und präzisiert werden.*

Mit Blick auf diese Zielsetzungen gehen wir zunächst auf die Notwendigkeit ein, den gängigen materiellen Reichtumsbegriff zu erweitern und Reichtum als ein sehr hohes Maß an Verwirklichungschancen zu interpretieren (7.1). In Abschnitt 7.2 wird die Bedeutung der als relevant angesehenen Aspekte und Funktionen des Reichtums für dessen Operationalisierung behandelt. Eine Begründung und Formulierung materieller Reichtumsmaße erfolgt in Abschnitt 7.3. In Abschnitt 7.4 wird auf die Bedeutung nicht-monetärer Ressourcen für die Identifikation von Reichtum verwiesen. Der Stellenwert und die Konkretisierung des gesellschaftlich bedingten Chancenreichtums für einen Reichtumsbericht der Bundesregierung sind Gegenstand des Abschnitts 7.5. Eine Zusammenfassung in Abschnitt 7.6 schließt das Kapitel ab.

7.1 Ressourcenreichtum versus Chancenreichtum

Auf den ersten Blick wird unter Reichtum häufig ein sehr hohes Maß an materiellen Ressourcen verstanden. Wer über ein hohes Einkommen und umfangreiches Vermögen verfügt, gilt demnach als reich. Tatsächlich lässt sich in Geldwirtschaften fast alles kaufen, was man an materiellen Dingen begehrt. Dennoch gibt es gute Gründe, Reichtum im Rahmen der Berichterstattung der Bundesregierung im Sinne eines weiten Konzeptes als ein sehr hohes Maß an Verwirklichungschancen zu interpretieren.³⁰⁶

306 Ein solcher weit gefasster Reichtumsbegriff entspricht der in der neueren deutschen Reichtumsforschung erhobenen Forderung, nicht nur materielle Ressourcen zu betrachten. Notwendig sei demnach, beispielsweise auch die Lebenserwartung, den Zugang zum Gesundheitssystem, die Qualifikation sowie Aus- und Weiterbildungschancen und die Beteiligung an der gesellschaftlichen Kommunikation ins Blickfeld zu rücken. Die Ziele der Selbstachtung und Selbstverwirklichung spielen dort wie auch in der hier als Diskussionsgrundlage vorgeschlagenen Konzeption eine bedeutende Rolle; siehe im Einzelnen Eißel (2001), S. 106.

Dies bedeutet für die Reichtumsberichterstattung einerseits, nichtmonetäre Ressourcen, insbesondere Gesundheit und Bildung, zu berücksichtigen. Schließlich können bei gleich hohem Einkommen und Vermögen schwere, unheilbare Krankheiten die Verwirklichungschancen weit stärker einengen als dies bei Gesunden mit sehr unterschiedlichen finanziellen Mitteln der Fall ist. Zwar ist längst nicht jeder Gesunde reich. Gesundheit stellt vielmehr – ebenso wie die Qualifikation – eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für ein sehr hohes Maß an Verwirklichungschancen dar. Erste Befragungsergebnisse aus der Schweiz zeigen, dass sich zumindest die dortige Bevölkerung der Grenzen der monetären Ressourcen sehr bewusst ist, ebenso wie der Bedeutung beispielsweise der Gesundheit für eine Identifikation von Reichtum.³⁰⁷

Andererseits muss ein Reichtumsbericht, der Privilegierungen und Ausgrenzungen aufzeigen soll, die gesellschaftlich bedingten Chancen erfassen; denn hier entstehen Vergünstigungen ebenso wie Deprivationsphänomene. Will man sich am Gender Mainstreaming-Ansatz orientieren, so kann dies mit einem allein monetären Reichtum nicht gelingen. Denn der monetäre Reichtumsansatz, wonach all jene reich sind, die über ein sehr hohes Einkommen oder Vermögen verfügen, lässt wesentliche Unterschiede innerhalb einer solchen als reich angesehenen Gruppe völlig außer Acht. So unterscheiden sich die Möglichkeiten finanziell „reicher Gattinnen“, die sich in der Abhängigkeit patriarchalischer Familienstrukturen mit (scheinbar) unproduktiver Hausarbeit beschäftigen, meist deutlich von dem Maß an Selbstverwirklichung, das deren in verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen tätigen Ehemännern mit demselben Haushaltseinkommen und -vermögen möglich ist.³⁰⁸

Nicht zuletzt entsteht im Extremfall aus zunächst wünschenswert hohen gesellschaftlich bedingten Chancen gesellschaftliche Macht. Sie ist mit der Gefahr des Missbrauchs verbunden. Machtmissbrauch bedeutet, dass die gesellschaftlich bedingten Chancen Anderer beeinträchtigt und eigene Privilegien durchgesetzt werden. Aufgabe einer Dokumentation der gesellschaftlich bedingten Chancen ist damit zum einen die Beschreibung von Privilegierungs- und Schließungsphänomenen, zum anderen soll sie die gesellschaftliche Macht aufzeigen, die häufig Ursache für das Entstehen und den Erhalt solcher Privilegien ist.

7.2 Reichtum: Motive und Funktionen

Reichtum – darauf weisen Wissenschaftler bereits seit Aristoteles hin – ist kein Selbstzweck. Reichtum ist vielmehr oft nur ein Mittel, um die verschiedensten tatsächlichen Ziele zu verfolgen.³⁰⁹ Damit stellt sich zugleich, wie schon bei der Armut, auch beim Reichtum die Frage, welche Aspekte oder Funktionen des Reichtums für relevant gehalten und opera-

307 Vgl. Leuenberger (2001).

308 Vgl. Weinert (1997), S. 204 f.

309 Siehe hierzu Stadlinger (2001c), S. 290 ff. sowie Sen (2000a), S. 25 f.

tionalisiert werden sollen. In der Literatur findet sich eine ganze Reihe von als wesentlich erachteten Funktionen. Sie hängen miteinander zusammen und beeinflussen sich wechselseitig.

So ist Reichtum zunächst ein faszinierender Anreiz für das Erreichen eine Vielzahl nicht näher bekannter Lebensziele. Konkreter gefasst besitzt Reichtum unter anderem die Funktion:³¹⁰

- mehr Unabhängigkeit im Konsum zu erlangen,
- eine Sicherungsfunktion zu übernehmen, die unabhängiger von staatlichen Sicherungssystemen macht,
- das eigene Einkommen durch eine entsprechende Sparleistung reproduzieren zu können,
- Vermögen durch Erbschaften und Schenkungen zu übertragen,
- sehr hohe Vermögen zu konservieren, um Besitzängsten und Besitzstandsdenken Rechnung zu tragen.

Darüber hinaus werden zum Beispiel folgende gesellschaftlichen Reichtumsfunktionen diskutiert:³¹¹

- Innovations- und Fortschrittsfunktion des Reichtums
- Reichtum als Basis des Mäzenatentums (Stifter und Sponsoren).

Nur ein Teil dieser Funktionen, die die Grundlage einer Untersuchung des Reichtums bilden können, lässt sich durch die Ermittlung von monetärem Ressourcenreichtum zuverlässig wiedergeben. Mit diesem Teil beschäftigen wir uns im nächsten Abschnitt.

7.3 Reichtum als materieller Ressourcenreichtum

Eine Untersuchung des Reichtums stellt sinnvollerweise zunächst den monetären Reichtum ins Blickfeld, sind Einkommen und Vermögen in einer Geldwirtschaft doch höchst vielseitige Mittel, um im Einklang mit den eigenen Lebenszielen zwischen zahlreichen materiellen Alternativen wählen zu können.³¹²

Angesichts der Vielseitigkeit der Funktionen, die monetärer Reichtum im Sinne eines hohen Einkommens und Vermögens erfüllen kann, sind zwei Wege seiner Operationalisierung denkbar:

310 Vgl. Huster (2001), S. 21 ff., Espenhorst (1997), S. 163 ff. sowie die Funktionen wirtschaftlichen Vermögens bei Faik (2001), S. 68.

311 Vgl. Espenhorst (1997), S. 164 ff.

312 Siehe hierzu Stadlinger (2001c), S. 290 ff. sowie Sen (2000a), S. 25 f.

- (1) Zum einen könnte man ermitteln, welche Einkommens- oder Vermögenshöhen die Individuen mit Reichtum in Verbindung bringen und welche sie mithin als notwendigen Anreiz ansehen, um ihre eigenen Ziele weitgehend verwirklichen zu können.
- (2) Zum anderen kann man versuchen, wesentliche Funktionen des Reichtums zu identifizieren. Hieran anschließend lässt sich ermitteln, welches Einkommen oder Vermögen erforderlich ist, um die spezifischen Reichtumsfunktionen jeweils zu erfüllen.

Der erste Weg zur Operationalisierung monetären Reichtums verzichtet auf eine Vorgabe spezieller Präferenzen bei der Bestimmung von Reichtumsgrenzen. Dies kann sinnvoll sein, um sich ein Bild von der Vielfalt der Zielvorstellungen zu machen, sofern die Reichtumsgrenzen mit repräsentativen Befragungen ermittelt werden. Der Vorteil dieses Weges ist, dass er ein relativ unverfälschtes Bild der Reichtumsvorstellungen in der Bevölkerung vermitteln kann. Allerdings sagt er allein nichts darüber aus, wie die Ergebnisse zu interpretieren sind, die sich aus der „Black Box“ der individuellen Präferenzen ergeben.

Hier kann der zweite Weg weiter helfen. Er konkretisiert Reichtumsgrenzen mit Blick auf bestimmte bedeutsame Funktionen und Merkmale des Reichtums. Welche Anreizarten und -schwellen des Reichtums bedeutsam sind, sollte durch Befragungen ermittelt werden. Nur durch subjektive Methoden bestimmte Anreizschwellen eignen sich als Grundlage für öffentliche Diskussionen. Schließlich bedarf es sozialwissenschaftlicher Befragungen, um sicher zu stellen, dass die Vorauswahl und Konkretisierung der Reichtumsfunktionen den Vorstellungen der Bevölkerung so weit wie möglich entspricht. Andernfalls bleiben vermeintlich objektiv gesetzte Anreizschwellen und die daraus folgenden Untersuchungsergebnisse gesellschaftlich irrelevant, so lange die Zielvorstellungen und Reichtumsbegriffe der Bevölkerung von denen eines Reichtumsberichts abweichen.

Die beiden Wege zur Ermittlung monetären Reichtums stehen im Zentrum der unmittelbar folgenden Ausführungen. Wir erörtern, aufgrund welcher Argumente und nach welchen Kriterien sich einzelne Schwellenwerte des materiellen Reichtums herleiten lassen.

7.3.1 Millionäre und die Faszination des Reichtums

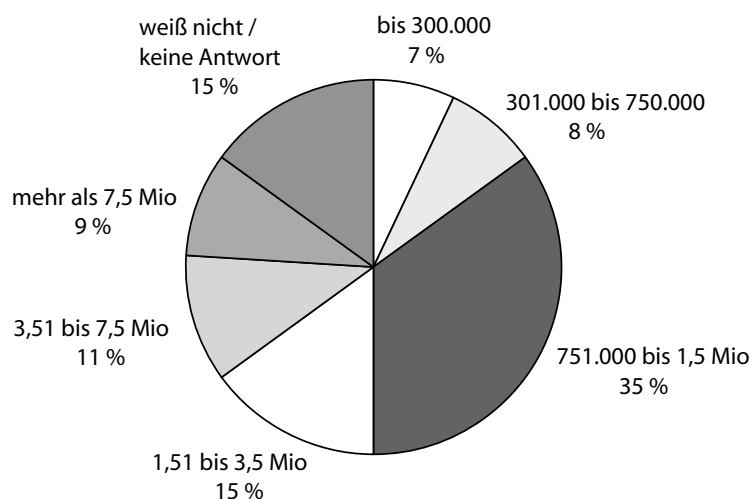
Die bislang verwendete Reichtumsgrenze von 1 Million DM (oder Euro?) entspricht dem genannten ersten Weg der Operationalisierung von materiellem Reichtum. So wird davon ausgegangen, dass von 1 Million eine beachtliche Faszination ausgehe, ohne die Funktionen zu konkretisieren, die mit einem solchen Betrag verbunden werden. Die Diskussion der bislang verwendeten Reichtumsmaße hat jedoch gezeigt, dass dieser Schwellenwert äußerst unzureichend begründet ist.³¹³

313 Vgl. Huster (1997b), S. 12.

Konzeptionell erscheint ein weiter entwickeltes Maß – das formal dem ersten Methodenbündel zur Bestimmung einer monetären Reichtumsgrenze entspricht – sinnvoll. Seine Aufgabe wäre, erste Hinweise über die Höhe des Einkommens oder Vermögens zu liefern, die in den Augen der Bevölkerung eine tatsächliche Anreiz- und Leitbildfunktion besitzt. Hierzu bedürfte es einer Weiterentwicklung in doppeltem Sinne: erstens kann ein solcher Betrag nicht von Experten vorgegeben werden, sondern ist über subjektive Verfahren zu ermitteln, da er weitgehend von persönlichen Zielsetzungen und Erwartungen abhängt. Zweitens kann eine Reichtumsschwelle im Sinne eines hohen monetären Anreizes nicht dauerhaft als fixer Absolutbetrag definiert werden. Statt dessen muss er sich im Zeitverlauf flexibel an steigende Erwartungen anpassen.

Eine schweizerische Untersuchung hat jüngst ergeben, dass lediglich 35% der Befragten Personen mit einem Vermögen von mindestens 750.000 bis 1,5 Mio. Schweizer Franken als reich bezeichnen. Zwar kann von der Schweiz nicht auf Deutschland geschlossen werden, doch deuten diese Ergebnisse offene Fragen an, die sich auch in Deutschland stellen könnten.

Abbildung 7: Vermögen
(Frage: „Ein wie großes Vermögen muss eine Person haben, damit Sie persönlich diese Person als reich bezeichnen würden? Bitte machen Sie mir eine Angabe in Schweizer Franken.“)



Quelle: GfS-Forschungsinstitut, Politik und Staat, Sorgenbarometer /Spezialteil „Reichtum“, Oktober 2001 (N = 1029), entnommen aus: Leuenberger (2001), S. 12.

Jedoch sprechen weitere 35% der Schweizer erst bei teilweise deutlich höheren Werten von Reichtum. Offensichtlich streut die Vermögensgrenze, ab der von Reichtum gesprochen wird, in der Schweiz derzeit deutlich und sehr weit um die Grenze von 1 Million Schweizer Franken. So beginnt Reichtum für 7% der „bescheidensten“ Schweizer bereits bei einem Vermögen von weniger als 300.000 Schweizer Franken. Für weitere 8% reicht ein Mindestvermögen von 350.000 bis 700.000 Schweizer Franken. Aufgrunddessen fühlen sich vermutlich auch Schweizer mit mittleren oder niedrigen Einkommen reich:

Tabelle 2: Zusammenhang Reichtum und Haushaltseinkommen

Sind Sie reich, oder sind Sie nicht reich?	bis 3.000,-	3- bis 5.000,-	5- bis 7.000,-	7- bis 9.000,-	über 9.000
Bin reich	20 %	21 %	28 %	27 %	41 %
Bin nicht reich	74 %	67 %	66 %	63 %	50 %

Quelle: GfS-Forschungsinstitut, Politik und Staat, Sorgenbarometer /Spezialteil „Reichtum“, Oktober 2001 (N = 1029), entnommen aus: Leuenberger (2001), S. 12.

Aufgabe eines Indikators, der den Anteil der subjektiv Reichen in Abhängigkeit vom Einkommen bestimmt, ist es, jene zu ermitteln, die ein hohes Maß an Verwirklichungschancen bereits deutlich unterhalb der durchschnittlich angenommenen Reichtumsschwellen erreichen. Ebenso wie es unterhalb der allgemeinen Armutsgrenzen Personen geben kann, deren Ziele eine bewusste (und nicht erzwungene) Selbstbeschränkung beinhalten, kann eine Selbstbeschränkung aus freien Stücken Reichtum bereits mit durchschnittlichen materiellen Ressourcen ermöglichen. Will man Reichtum im Sinne eines sehr hohen Maßes an Verwirklichungschancen ermitteln, so darf dieser Aspekt nicht vernachlässigt werden.

7.3.2 Materieller Reichtum: Voraussetzung für das Erreichen von gehobenem Konsum und Prestigegewinn in der Erlebnisgesellschaft

In Deutschland steigt der Anteil jener Personen, die das „Leben als Genuss“ ansehen, während der Anteil von Idealisten und ordnungsliebenden Konventionalisten zurückgeht. Sollte sich dieser Hedonismus immer weiter verbreiten, so degenerierten Werte zum Teil einer Anpassungsstrategie an die materiellen Genussmöglichkeiten. Der Stellenwert des Reichtums stiege, er steht am Ende für den Erfolg an sich.³¹⁴ Materielle Ressourcen bestimmten dann über die Teilnahme an der modernen Erlebnisgesellschaft.

314 Vgl. Espenhorst (1997), S. 174 ff.

Um hier noch „mithalten“ zu können, bedarf es eines ausreichend hohen Betrages, der nicht für fixe Alltagsbedürfnisse gebraucht wird, sondern für eine freizügige Lebensgestaltung und trendgemäße Annehmlichkeiten zur Verfügung steht. Darüber hinaus ist ein hinreichender finanzieller Spielraum notwendig, um beispielsweise für den Kauf von hochwertigen Gebrauchsgütern sparen zu können, die ein gehobener Lebensstil verlangt. Die Operationalisierung materiellen Reichtums im Sinne gehobenen Konsums, höherer Sparquote und von Prestigegewinn wird damit zur Frage, wie die Einkommen verwendet werden (können). Nicht selten wird diese besondere Qualität des Reichtums, mehr gehobenen Verbrauch und Ersparnisse zu ermöglichen, mit dem Erreichen des doppelten äquivalenzgewichteten Durchschnittseinkommens in Verbindung gebracht. Huster veranschaulicht diese Grenzziehung mit der deutlich freieren Haushaltsgestaltung und der höheren Sparquote von Haushalten, die im Jahr 1993 mit 10.000 bis 25.000 DM monatlichem Haushaltsnettoeinkommen bei gut 200% des Durchschnittseinkommens lagen. Ihre Sparquote war mit 30% relativ hoch. Dies gilt insbesondere im Vergleich zu Haushalten mit Durchschnittseinkommen von unter 2000 DM monatlichem Nettoeinkommen, die meist nichts sparen können und teilweise überschuldet sind. Ferner sind die Verbrauchsanteile für die Befriedigung „breiter, über Alltagsbedürfnisse hinausgehender Bedürfnisse“ bei den Haushalten von Geringverdienern deutlich höher.³¹⁵

Sofern davon auszugehen wäre, dass sich in einer genussorientierten Erlebnisgesellschaft Reichtum und sozialer Status in der Fähigkeit zu höherwertigem Konsum und hoher Ersparnis widerspiegeln, könnte es sinnvoll sein, eine Schwelle zu bestimmen, unterhalb derer ein solches Konsum- und Sparverhalten nicht mehr möglich ist. Schließlich ist anzunehmen, dass sich eine allgemeine Ausrichtung an höherwertigem Konsum in der Erlebnisgesellschaft auf die Zielsetzungen der Mitglieder auswirkt. Ein geringes Maß an Verwirklichungschancen wäre daher zu vermuten, wenn aufgrund eines niedrigen Einkommens nur die Alltagsbedürfnisse gedeckt und nur wenig oder keine Ersparnisse gebildet werden können.

Konzeptionell stellt sich bei diesem Maß die Frage, in welchem Umfang die zugrunde liegende These eines Verfolgens hedonistischer Ziele in der Erlebnisgesellschaft durch demonstrativen Konsum Gültigkeit besitzt. Sie steht in einem gewissen Widerspruch zur These, je reicher eine Gesellschaft sei, um so schwieriger werde es, Reichtum nach außen darzustellen. Schließlich sei in einer reichen Gesellschaft der Zeichenvorrat nahezu erschöpft, von der Luxusgüterindustrie entwickelte neue Zeichen würden durch schnelle Verbreitung rasch ihrer Besonderheit beraubt.³¹⁶

Hieran anschließend ist zu klären, ob der Wunsch nach gehobenem Konsum tatsächlich ein allgemeines Phänomen oder aber ein Phänomen bestimmter sozialer Gruppen oder Milieus ist.³¹⁷ Hieraus ergeben sich grundsätzliche Unterschiede für die konkrete

315 Vgl. Huster (2001), S. 14 f. sowie Huster (1997c), S. 54 f.

316 Vgl. Schulze (1997), S. 274 f.

317 Beispielsweise verfügten die ca. 9 Millionen Jugendlichen in Deutschland bereits Mitte der 90er Jahre über mehr als 30 Mrd. DM. Bei ihnen dient Konsum sehr häufig als Form des Selbstausdrucks, wodurch der Konsumdruck zunimmt, der jene, deren finanzielle Mittel nicht reichen, sozial depriviert; vgl. Ferchhoff (1997), S. 240 ff.

Operationalisierung. Im ersten Fall wären repräsentative Befragungen zur Ermittlung eines Schwellenwertes erforderlich; im zweiten empfiehlt sich dagegen eine Beschränkung auf die relevanten Gruppen, da die Ergebnisse sonst durch andersartige Zielvorstellungen in der Bevölkerung verzerrt würden. Die Klärung dieser konzeptionellen Grundfrage ist entscheidend, da speziell die Konkretisierung des Schwellenwertes bei diesem Ansatz noch Defizite aufweist. In jedem Fall sollte die Operationalisierung eines „gehobenen Konsums“ durch subjektive Standardbewertungen erfolgen und nicht wie bisher durch vermeintlich objektive Grenzziehungen von „Experten“.

7.3.3 Materieller Reichtum als Basis privater Vorsorge

Der Aufbau von hohem privaten Vermögen dient häufig dem Ziel einer Vorsorge für unvorhergesehene Notlagen oder für das Alter. Insofern vermag nennenswertes privates Vermögen die individuellen Verwirklichungschancen zumindest für einen begrenzten Zeitraum, unabhängig vom System der sozialen Sicherung, zu gewährleisten. In Zeiten knapper Kassen der Sozialversicherung und der Erwartung einer stärkeren Eigenvorsorge, etwa im Rahmen der Alterssicherung, lassen sich hieraus inhaltsreiche Indikatoren erarbeiten. Im Idealfall zeigen sie das Ausmaß der (Un-)Abhängigkeit künftiger eigener Verwirklichungschancen von der sozialen Sicherung an.

Die Höhe des eigenen Vermögens ebenso wie das angestrebte Jahreseinkommen und der Konsum selbst bestimmen darüber, wie lange eigenes Vermögen diese Überbrückungs- und Vorsorgefunktion erfüllen kann. Hauser und Wagner (1992, S. 594 ff.) haben diese Zusammenhänge näher betrachtet. Demzufolge verfügten zu Beginn der achtziger Jahre knapp 30% aller Personen in Haushalten mit einem Haushaltsvorstand von über 64 Jahren über ein Nettovermögen, das weniger als der Hälfte ihres Jahreseinkommens entsprach. Sie sind damit in der Regel stark vom System der sozialen Sicherung abhängig und können anderweitige Ausfälle oft nicht einmal kurzfristig durch Abbau von Vermögen überbrücken. Mehr als ein Drittel dieser Gruppe besaß dagegen ein Vermögen von mehr als fünf Jahreseinkommen und konnte damit selbst einen völligen Ausfall anderweitiger Einkommen und Sozialleistungen über Jahre hinweg auffangen. Angesichts der zunehmenden Bedeutung der privaten Vorsorge erscheint es sinnvoll, solche Vorarbeiten zu Indikatoren weiter zu entwickeln, die die Aufgabe von Wohlstandsmaßen im Sinne der „Zeitlichen Reichweite privater Vorsorge“ erfüllen. Dabei bietet es sich an, die Dauerhaftigkeit der privaten Vorsorge nicht allein bei Älteren zu ermitteln, sondern auch das Ausmaß der privaten Vorsorge unter den Jüngeren festzustellen. Im Idealfall gibt dies im Zeitverlauf Hinweise auf die Wirksamkeit von staatlichen Bemühungen zur Stärkung der privaten Vorsorge.

7.3.4 Materieller Reichtum als Quelle der Einkommensreproduktion

Ein Grenzfall der privaten Vermögensvorsorge wird erreicht, wenn diese das Einkommen dauerhaft zu sichern vermag (unendliche zeitliche Reichweite privater Vorsorge). Der Vermögensumfang erreicht hier insofern eine neue Qualität, als Einkommen und Vermögen immer wieder zu neuen Einkommen und Vermögen werden.³¹⁸ Es entstehen maximale Zeitspielräume, während denen nicht gearbeitet werden muss. Die neue Qualität eines materiellen Vermögensreichtums, der eine permanente Einkommens- und Vermögensreproduktion erlaubt, zeichnet sich also zunächst durch eine weitreichende Unabhängigkeit gegenüber zentralen Bereichen der gesellschaftlich bedingten Chancen aus, nämlich vom ökonomischen Arbeitsmarktzugang sowie von Einkommensübertragungen aus dem System der sozialen Sicherung. Der sich ergebende Reichtum an frei disponibler Zeit kann je nach Zielsetzungen für Luxuskonsum oder Aktivitäten in Wirtschaft, Politik, Kultur oder wohltätigen Organisationen genutzt werden.³¹⁹ Es besteht also nicht allein eine sehr große Unabhängigkeit gegenüber zentralen Bereichen der gesellschaftlichen Chancen. Vielmehr ergibt sich aufgrund der enormen zeitlichen Spielräume die Möglichkeit, sich intensiv mit den politischen und sozialen Chancen bis hin zur sozialen Sicherung auseinander zu setzen und auf diese Einfluss zu nehmen. Aus diesem Grund besitzen die Betroffenen sehr großen Einfluss und umfangreiche Verwirklichungschancen in den zentralen Bereichen gesellschaftlich bedingter Chancen, da sie aufgrund ihrer größeren Unabhängigkeit zu weniger Kompromissen gezwungen sind.

7.3.5 Materieller Reichtum für Dritte: die Vermögensübertragungsfunktion

Ein Teil der Vermögensbildung entspringt dem Motiv, Vermögen, sei es durch Schenkung oder späteres Vererben, auf Dritte zu übertragen.³²⁰ Auf diese Weise erhöhen sich die Verwirklichungschancen der Empfänger teilweise deutlich. Angesichts des immer weiter steigenden Einflusses von Erbschaften und Schenkungen für die Vermögensverteilung und Verwirklichungschancen Dritter bietet es sich an, solche Vorgänge in einem Reichtumsbericht zu erfassen. Es sind daher Indikatoren zu erarbeiten, die den Umfang und die Verteilungswirkungen von Erbschaften und Schenkungen in Deutschland dokumentieren. Aufgabe dieser Indikatoren ist es, die Beeinflussung der individuellen Verwirklichungschancen durch private Zuwendungen zu dokumentieren. Es gilt darzulegen, in welchem Maße einzelne Bevölkerungsteile hiervon profitieren oder ausgeschlossen bleiben. Gemeinsam mit Indikatoren zur zeitlichen Reichweite privater Vorsorge ermöglichen

318 Vgl. Huster (2001), S. 12. Erleichtert wird dies durch eine mit der Höhe des Vermögens zunehmende Durchschnittsrendite; vgl. Faik (2001), S. 72.

319 Vgl. Wotschack (2001), S. 250.

320 Vgl. Faik (2001), S. 68.

Indikatoren zur Vermögensübertragung Rückschlüsse auf die Konsequenzen von Erbschaften und Schenkungen für die individuelle Fähigkeit zu privater Vorsorge.³²¹

7.3.6 Ultra-Reichtum

Die bislang erörterten Ansätze zur Analyse von Wohlstand und Reichtum legten ein gängiges und für weite Teile der Bevölkerung realistisches ökonomisch rationales Entscheidungskalkül zugrunde: die meisten Bürgerinnen und Bürger setzen ihre begrenzten Mittel so ein, dass sich ihre persönlichen Ziele (zum Beispiel gehobener Konsum, private Vorsorge etc.) so weit wie möglich verwirklichen lassen.

Nimmt materieller Reichtum in extremem Umfang zu, so erweitern sich die Verwirklichungschancen erheblich und übersteigen die, mit materiellen Mitteln, erreichbaren Ziele. Zielprobleme treten an die Stelle von Mittelproblemen, wo ein Übermaß an Mitteln vorhanden ist. Erneut ergibt sich ein deutlicher qualitativer Sprung, den Schulze (1997, S. 277) treffend formuliert: „die Armen [und Wohlhabenden, J.V.] müssen gute Lebenstechniker sein, um aus geringen Mitteln viel zu machen, die Reichen müssen gute Philosophen sein, um sich in einem Übermaß von Mitteln zu behaupten.“ Wo es bei all den Mitteln an sinnvollen Zielen fehlt, entsteht Unsicherheit über das, was man eigentlich will.

Wenn Einkommen und Vermögen eine nahezu unendliche Vielfalt von Verwirklichungschancen beinhalten, ist es einfacher, sie nicht mehr als Mittel anzusehen, um konkrete Käufe zu tätigen, für die man sich aus einer verwirrenden Vielfalt an Optionen entscheiden müsste. Vielmehr lässt sich die Komplexität der Entscheidungen reduzieren, wenn Einkommen und Vermögen dazu eingesetzt werden, die bestehenden Möglichkeiten offen zu halten. Damit hat der „Ultra-Reiche“, der immer mehr (Möglichkeiten) anstrebt, zwar nichts von seinem Einkommen und Vermögen: doch ist er kognitiv entlastet. So erklärt sich die Besitzstandswahrung von Ultra-Reichen mit allen politischen und sonstigen Mitteln aus der Angst vor Verlusten. In ihr kommt auch die Furcht zum Ausdruck, mangels konkreter Erfahrungen, nicht zu wissen, wie man mit weniger Vermögen und Verwirklichungschancen überleben kann. Zugleich wird deutlich, weshalb Personen mit sehr hohen Einkommen und Vermögen längst nicht immer hoch zufrieden sind.³²² Gleichwohl bieten der enorme Umfang und die Vielfalt an Möglichkeiten im Ultra-Reichtum ebenso die Gelegenheit, Ziele neu zu definieren, deren Erreichen nicht selten – etwa in Form von Stiftungen, auf die im Folgenden noch eingegangen wird – ebenso im Interesse der Gesellschaft liegt.

321 So haben Hauser und Wagner (1992, S. 594) den Spitzenwert der Reichweite privater Vorsorge unter Personen mit einem Haushaltsvorstand von 30 bis 64 Jahren als Hinweis darauf interpretiert, dass diese Haushalte – etwa aufgrund von Erbschaften – im Alter eine deutlich solidere private Vorsorge besitzen werden als die derzeitigen Älteren. Inwieweit dies tatsächlich der Fall ist, ließe sich durch regelmäßige Untersuchungen einer zeitlichen Reichweite der privaten Vorsorge klären, die dann nähere Aufschlüsse über Bestimmungsgründe und Dynamik des Vermögensaufbaus bei Jüngeren und des Vermögensabbaus bei Älteren geben sollten.

322 Vgl. Schulze (1997), S. 278 und S. 281.

Angeichts der völlig andersartigen Entscheidungssituation, die den Ultra-Reichtum kennzeichnet, ist die Frage zu stellen, ob es nicht oberhalb der Schwelle der Einkommensreproduktion eine noch sehr viel höhere Grenze geben sollte, die den Übergang zum Ultra-Reichtum markiert. Schließlich liegt hier vermutlich ein weiterer qualitativer Sprung innerhalb des Reichtums, dem die Reichtumsberichterstattung Beachtung schenken sollte.

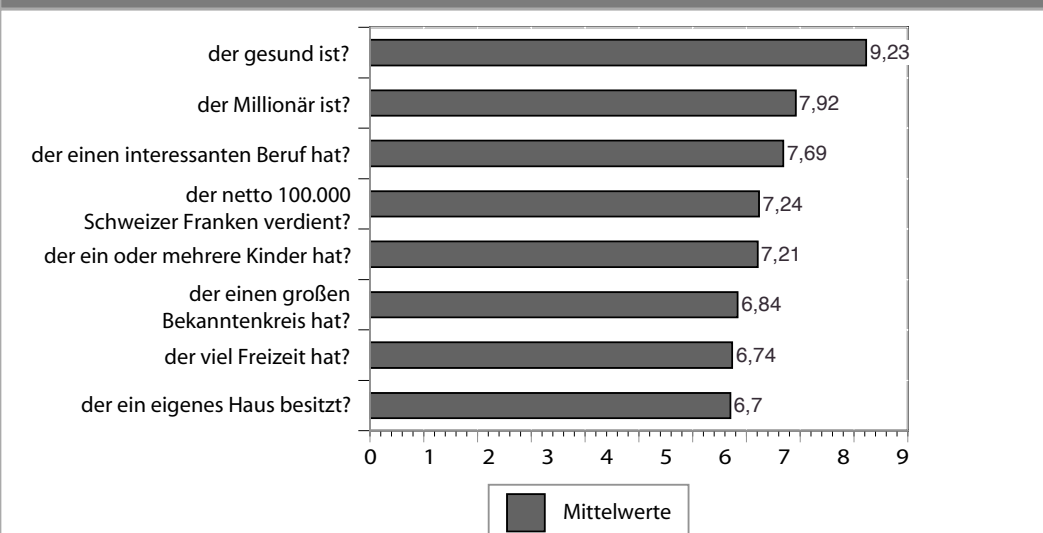
7.4 Die Bedeutung nicht-materieller Ressourcen für die Reichtumsberichterstattung

Teilweise wird die These vertreten, in der öffentlichen Meinung bedeute Reichtum lediglich die über den Markt vermittelten Möglichkeiten, die konzeptionell durch die vom Staat gebotenen Möglichkeiten ergänzt werden müssten.³²³ Ebenso werden in der Literatur zum Reichtum überwiegend Fragen des materiellen Ressourcenreichtums sowie einzelne Aspekte der gesellschaftlich bedingten Chancen diskutiert. Demgegenüber finden sich kaum Überlegungen zu Bezügen zwischen individuellen nicht-materiellen Ressourcen und dem in der Bevölkerung vorherrschenden Reichtumsbegriff.

Jüngst publizierte Ergebnisse einer Befragung von Schweizer Bürgern geben Anlass, diesen bislang vernachlässigten Bereich ins Blickfeld zu rücken. Auf die offene Frage, welche

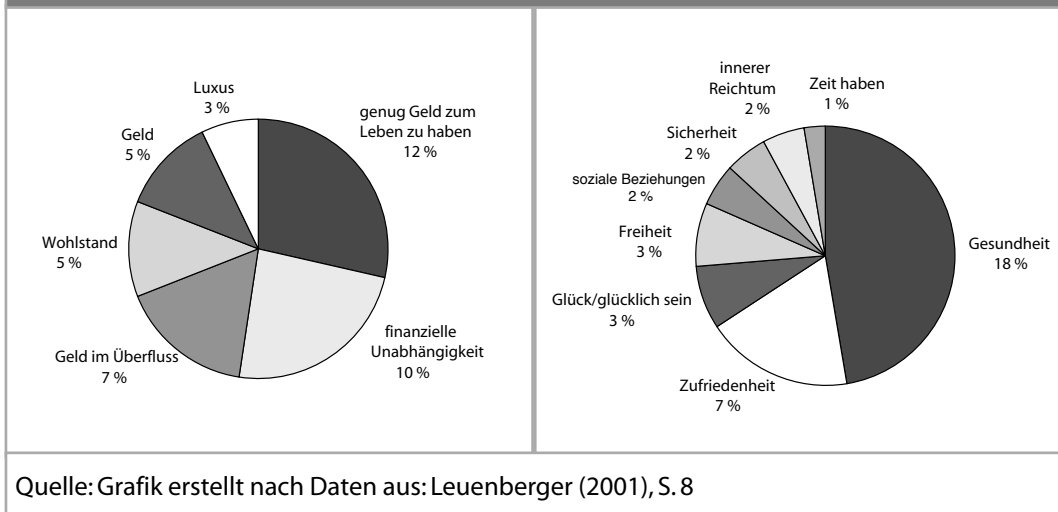
Abbildung 8: Reich ist, wer ...

(„Ob eine Person arm oder reich ist, ist ja nicht nur eine Frage des Geldes. Sie haben hier eine Skala von 0 bis 10. Dabei steht 0 für arm und 10 für reich. Bitte sagen Sie mir anhand dieser Skala für wie arm bzw. für wie reich Sie jemanden halten, ...?“ (Mittelwerte))



Quelle: GfS-Forschungsinstitut, Politik und Staat, Sorgenbarometer /Spezialteil „Reichtum“, Oktober 2001 (N = 1029), entnommen aus: Leuenberger (2001), S. 9.

323 Vgl. Schulze (1997), S. 265.

Abbildung 9: Was heißt „reich sein“? (offene Frage) –**links die Antworten, die sich auf materielle Werte beziehen, rechts die Antworten, die sich auf immaterielle Werte beziehen**

Aspekte mit Reichtum verbunden seien, wurde Gesundheit als nicht-materielle Ressource mit Abstand am häufigsten genannt. Vor allem aber empfinden die Schweizer die Gesundheit als noch bedeutender für die Identifikation von Reichtum als alle materiellen Aspekte.³²⁴

Die herausragende Bedeutung, die die Schweizer der Gesundheit als Attribut des Reichtums beimessen, lässt sich aus der Perspektive der Verwirklichungschancen leicht erklären. Ob sich aus umfangreichen materiellen Ressourcen oder vielfältigen gesellschaftlich bedingten Chancen tatsächlich ein sehr hohes Maß an Verwirklichungschancen ergibt, ist in entscheidender Weise vom Gesundheitszustand abhängig. Unheilbare chronische Krankheiten oder schwere Suchtprobleme können die Verwirklichungschancen derart verringern, dass alle anderen Faktoren, auch wenn sie im Überfluss vorhanden sein mögen, völlig in den Hintergrund treten. Gesundheit entscheidet mithin darüber, inwieweit die übrigen reichumsrelevanten Potenziale und Chancen überhaupt wirksam werden können. Insofern ist nicht jeder Gesunde reich. Vielmehr stellt ein zumindest befriedigender Gesundheitszustand eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für Reichtum im Sinne eines sehr hohen Maßes an Verwirklichungschancen dar.

Ähnliches gilt für individuelle natürliche Fähigkeiten und Qualifikationen. Begabte und Qualifizierte sind nicht automatisch reich, doch haben sie in modernen Wissensgesellschaften bessere Aussichten, ein besonders hohes Maß an Verwirklichungschancen zu erreichen. Im Unterschied zu schweren Krankheiten und Behinderungen können Begabungs- und Qualifikationsdefizite die gesamten Verwirklichungschancen dagegen nicht in Frage stellen.³²⁵

³²⁴ Vgl. Leuenberger u.a. (2001), S. 8 f.

³²⁵ Um eigene Ziele beispielsweise mit hohen materiellen Ressourcen erreichen zu können, muss man unter Umständen weder begabt noch klug oder qualifiziert sein. Lediglich unheilbare schwere Krankheiten verhindern auf jeden Fall das Erreichen der Ziele.

Aufgrund der Bedeutung der nicht-materiellen Ressourcen für die Verwirklichungschancen, die – zumindest die schweizerische Bevölkerung – deutlich zu erkennen scheint, sollten der Gesundheitszustand und die Qualifikationsniveaus von materiell Reichen Gegenstand des Reichtumsberichts sein. Es gilt zu ermitteln, inwieweit sich materiell Reiche auch hinsichtlich ihrer nicht-materiellen Ressourcen vom Bevölkerungsdurchschnitt unterscheiden. Hieraus lassen sich erste Hinweise auf eine Kumulation von sehr hohen Verwirklichungschancen gewinnen.

Insgesamt ist vor dem Hintergrund der bisherigen deutschen Reichtumsdiskussion zu fragen, ob deren gängiger, vorwiegend materieller, Reichtumsbegriff die in der öffentlichen Meinung vorherrschende Reichtumsvorstellung angemessen wiedergibt. Es ist daher empfehlenswert, zunächst durch Befragungen zu klären, welche weiteren Attribute die Bevölkerung mit dem Begriff des Reichtums verbindet. Auf diese Weise lässt sich verhindern, dass der Reichtumsbericht der Bundesregierung Aspekte vernachlässigt, die im Reichtumsverständnis der Öffentlichkeit einen hohen Stellenwert besitzen.

7.5 Reichtum und gesellschaftlich bedingte Chancen

7.5.1 Grundfragen: zur Bedeutung gesellschaftlich bedingter Chancen für die Identifikation von Reichtum

Ein Reichtumsbericht, der allein die individuellen Potenziale, das heißt den materiellen (und nicht materiellen) Ressourcenreichtum berücksichtigt, würde nur den privaten Reichtum untersuchen. Eine solche Betrachtungsweise gibt die mit dem Reichtum tatsächlich einhergehenden Verwirklichungschancen aber äußerst unvollständig wieder. Schließlich hängen die tatsächlichen Verwirklichungschancen auch bei privatem Reichtum davon ab, ob diesem öffentliche Armut im Sinne mangelhafter gesellschaftlich bedingter Chancen gegenübersteht; oder ob die Gesellschaft Institutionen schafft, mit denen die Verwirklichungschancen allgemein und auch im privaten Reichtum nachhaltig gestärkt werden.

Zum einen kann die öffentliche Infrastruktur (wie zum Beispiel Schwimmbäder statt privater Swimming Pools) aufwändige private Ausgaben ersetzen und damit die Verwirklichungschancen erhöhen. Zum anderen entscheiden öffentliche Güter sowie gesellschaftliche Regeln und Institutionen maßgeblich über die Verwirklichungschancen und Lebensqualität aller Bürger. So ist es für Unternehmer durchaus von Belang, ob eine gut ausgebaute öffentliche Verkehrsinfrastruktur vorhanden ist oder nicht, ob ein funktionsfähiges Rechtssystem existiert oder ob der eigene Gewinn durch die in einigen Staaten notwendigen Bestechungsgelder maßgeblich geschmälert wird.

Ferner lässt sich die Selbstverwirklichung gerade bei sehr hohem materiellem Reichtum nicht mit hohem Einkommen und exzessiven teuren Güterkäufen gleichsetzen. Fallstudien in den USA zeigen, dass beispielsweise Frauen von Ultra-Reichen sich nicht als „Ornamente des Mannes“ genügen, sondern mehr wollen als nur am hohen Einkommen und Vermögen teilzuhaben. Frauen, ob arm oder reich, setzen Selbstverwirklichung nicht mit einem hohen Einkommen gleich. Sie wollen sich durch eigenständige Arbeit und Engagement selbst verwirklichen und gesellschaftliche Anerkennung erreichen.³²⁶

Darüber hinaus zeichnen sich Eliten, die im Zusammenhang mit Reichtumsfragen ebenfalls als relevant angesehen werden, nicht nur durch einen sehr hohen Einkommens- und Versorgungsspielraum aus. Hinzu kommen meist auch Kontakte und Kooperationsmöglichkeiten mit einflussreichen gesellschaftlichen Entscheidungsträgern sowie entsprechende Mitbestimmungs- und Mitentscheidungsspielräume.³²⁷

Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung verfolgt explizit auch das Ziel, eine Auseinandersetzung mit „Privilegierungen und entsprechenden Problemlagen“ zu ermöglichen. Privilegierungen sind jedoch das Resultat ungleicher gesellschaftlich bedingter Chancen. Ihr Ziel einer Auseinandersetzung mit Privilegierungen und entsprechenden Problemlagen vermag die deutsche Reichtumsberichterstattung daher nur zu erreichen, wenn ein konzeptionell weiter Reichtumsbegriff zugrunde gelegt wird, der auch die Berücksichtigung (ungleicher) gesellschaftlich bedingter Chancen beinhaltet.

Nicht zuletzt hängt das Ausmaß von Reichtum (oder Armut) immer mehr davon ab, inwieweit die Einzelnen mit Macht ausgestattet sind (oder nicht). Macht lässt sich als die Fähigkeit interpretieren, eigene Verwirklichungschancen zu Lasten Dritter zu erhöhen. Weil Macht und Machtmissbrauch nur in gesellschaftlichen Zusammenhängen entstehen und zu Tage treten, lassen sich diese nur mit Hilfe einer Untersuchung der gesellschaftlich bedingten Chancen nachvollziehen. Ein Reichtumsbericht, in dem sich die zunehmende Bedeutung des Machtaspekts widerspiegeln soll, kommt somit nicht umhin, die gesellschaftlich bedingten Chancen eingehend zu untersuchen.

Bereits diese wenigen Beispiele sollten veranschaulichen, wie bedeutsam die gesellschaftlich bedingten Chancen für den tatsächlichen Umfang individueller Verwirklichungschancen sind. In einem Reichtumsbericht sind sie daher angemessen zu berücksichtigen.

326 Vgl. Weinert (1997), S. 204 ff. Eine Aussage, die sicherlich ebenso für Männer gilt, wenngleich sie wegen der geschlechtstypischen Arbeitsteilung und Abhängigkeiten für Frauen von besonderer Bedeutung ist.

327 Henke (1997), S. 192 f.

7.5.2 Reichtum und soziale Chancen

Soziale Chancen, insbesondere der Zugang zum Gesundheitssystem und zu Bildungseinrichtungen, stellen die notwendigen Voraussetzungen dar, um materiellen Reichtum durch intensive Wahrnehmung gesellschaftlich bedingter Chancen in ein maximales Ausmaß an Verwirklichungschancen umsetzen zu können. Sie entscheiden darüber, wie gravierend und dauerhaft etwa Krankheiten oder Bildungsdefizite die Verwirklichungschancen auch von materiell Reichen schmälern.

Mehr soziale Chancen durch Stifter und Sponsoren

Soziale Chancen können zum Teil durch Stifter und Sponsoren gefördert werden, die sich beispielsweise der Unterstützung wissenschaftlicher, kultureller und sozialer Zwecke verschrieben haben. Ein solches Mäzenatentum stellt eine der gesellschaftlich positiven Seiten des Reichtums dar. Zugleich erhöht ein solches Engagement das Prestige des Stifters oder das Ansehen eines Sponsors.³²⁸

Offen ist allerdings, inwieweit Stiftungen tatsächlich soziale Belange und einen Ausgleich sozialer Chancen anstreben. So vertritt Huster (2001, S. 23) die These, Mäzenatentum in Form von Stiftungen und Sponsoring beziehe sich nur in Teilbereichen auf soziale Belange. Von einem Reichtumsbericht verlangt dies, Umfang und Bedeutung sowie verteilungspolitische Auswirkungen der Aktivitäten von Stiftungen und Sponsoren aufzuzeigen. Ziel sollte es sein, den Stellenwert und die Einflussnahme privaten Reichtums bei der Förderung sozialer Chancen transparent zu machen.

7.5.3 Ökonomische Chancen: Reichtum als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung

So weitreichend die Probleme mangelnder ökonomischer (Arbeitsmarkt-)Chancen als Armutsursache sind, so positiv können die gesellschaftlichen Anreizwirkungen sein, die sich mit der Aussicht auf Reichtum verbinden. Damit stellt sich die Frage, wem und nach welchem Ausleseprozess solch große ökonomische Chancen tatsächlich zuteil werden.

Die Existenz und Aussicht auf Reichtum dient als gesellschaftlicher Anreiz für jene Risikobereitschaft, die nach Schumpeter die wesentliche Voraussetzung für das innovative Handeln von Unternehmern darstellt. Mit der Hoffnung auf hohe Gewinne treiben Schumpetersche Pionierunternehmer risikoreiche Projekte voran, die im Erfolgsfall entscheidende Prozess- oder Produktinnovationen ermöglichen. Solche Innovationen bewirken eine „schöpferische Zerstörung“ der veralteten Verfahren und Produkte, die die übrige Konkurrenz zu Nachahmungen oder eigenen Innovationen zwingt. Wer solche innovativen Investitionen unterlässt, muss früher oder später aus dem Markt ausscheiden. Längerfristig

328 Vgl. Schulze/Steffens (2003).

ermöglicht (die Aussicht auf) Reichtum die Modernisierung der gesamten Produktionsstruktur, neue attraktive Produkte, Investitionen und neue, wettbewerbsfähigere Arbeitsplätze. Im Gegenzug erhalten innovative Unternehmer im Erfolgsfall ein hohes, gewinnabhängiges Risikoeinkommen. Reichtum ist also ebenso Voraussetzung wie Folge von Risikobereitschaft. Als Anreiz für innovative Unternehmer kommt dem Reichtum in einer kapitalistischen Marktwirtschaft daher eine wichtige gesellschaftspolitische Funktion zu. Würde man auf ein deutlich höheres unternehmerisches Risikoeinkommen und auf Reichtum verzichten, hätte dies einen hohen Preis, der in ineffizienten Produktionsstrukturen, veralteten Produkten und weniger Arbeitsplätzen zum Ausdruck käme.³²⁹

Nach dieser standardökonomischen Argumentation ist die teilweise weit überdurchschnittliche Höhe der Einkommen von Selbständigen und Unternehmern kein Problem, sondern eine wünschenswerte Notwendigkeit. Sie ist zugleich Voraussetzung und Folge der Funktionsfähigkeit einer kapitalistischen Marktwirtschaft, die letztlich der Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger noch stärker zugute kommt als den unternehmerisch Tätigen selbst. Die Höhe und der überdurchschnittlich starke Anstieg der Einkommen von Selbständigen und Unternehmern können daher unter Umständen Ausdruck vermehrter Risiken oder einer abnehmenden Risikobereitschaft von (potenziellen) Unternehmern sein. Der Höhe und Zunahme unternehmerischer Risikoeinkommen allein kommt daher noch keine politikrelevante Bedeutung zu, sofern die Funktionsfähigkeit der kapitalistischen Marktwirtschaft nicht beeinträchtigt werden soll.³³⁰

Sorgfältig und kritisch zu prüfen sind in einem Reichtumsbericht dagegen zwei Annahmen der Standardökonomik, die in der Realität häufig nicht gegeben sind, was zu weit reichenden verteilungspolitischen Folgen führen kann:

- (1) Die Argumentation setzt voraus, dass Wettbewerb mit freiem Marktzugang besteht. Entsprechend ist zu prüfen, inwieweit Selbständigkeit, Unternehmertum und Führungspositionen³³¹ für alle Bürgerinnen und Bürger im selben Maße offen stehen, sofern sie vergleichbare Voraussetzungen mitbringen.
- (2) Darüber hinaus lassen sich höhere Einkommen im unternehmerischen und selbständigen Bereich nur als leistungsbedingte höhere Markteinkommen begründen. Zu untersuchen ist daher außerdem, ob und inwieweit höhere Einkommen oder eine ausgeprägtere Einkommensdynamik auf Privilegien, etwa Steuervergünstigungen, beruhen.

329 Vgl. Schumpeter (1997) sowie die Rezeption und Kritik dieser standardökonomischen Argumente in Huster (2001 S.21 f.), Zieburg (2001, S.29) sowie in Huster/Eissel (2000, S.37 f.).

330 Dem Kapitalrisiko der Unternehmer steht grundsätzlich das Arbeitsplatzrisiko der Arbeitnehmer gegenüber. Die in der These eines Risikozuschlags für Unternehmereinkommen enthaltene Annahme der Arbeitsplatzsicherheit bringt Konsequenzen mit sich: Arbeitslosigkeit ist anders als vorübergehend niedrige Unternehmereinkommen, eine nicht akzeptable Einschränkung der Verwirklichungschancen, der ein Armutsbericht ausführlich Rechnung tragen muss.

331 Inzwischen beziehen Führungskräfte in der Regel ebenfalls gewinnabhängige Risikoeinkommen, zum Beispiel in Form von Aktien und Optionen als wesentlichen Vergütungsbestandteilen.

Der zweite Aspekt betrifft vor allem das Steuer- und Transfersystem und wird im Zusammenhang mit der Sozialen Sicherung im nächsten Unterabschnitt näher erörtert. Der erste Punkt ist dagegen eine Kernfrage des ökonomischen Chancenreichtums. Stünden unternehmerische und leitende Positionen allen hierfür Qualifizierten in gleichem Maße offen, so könnten kaum überhöhte Gewinneinkommen bestehen, da überzogene Forderungen in der Konkurrenz um diese Stellen verhindert würden. Ebenso würde gewährleistet, dass sich die hohen Einkommen allein aus innovativem und produktivem Unternehmertum ergeben. Ist der Zugang zu solchen Positionen jedoch von Schließungsphänomenen geprägt, so können überhöhte Spitzeneinkommen konserviert werden. Ferner lässt sich eine unproduktive Verwendung hoher Gewinne auf Dauer beibehalten: auf mangelnde Produktivität scheint heutzutage der deutlich zunehmende Anteil des spekulativen gegenüber dem investiven Kapital hinzudeuten.³³²

Vor diesem Hintergrund ist in einem Reichtumsbericht die Offenheit von Positionen zu betrachten, die zu hohen gewinnabhängigen Risikoeinkommen führen können. In diesem Zusammenhang sind neuere Untersuchungen von Interesse, nach denen die Chancen, eine Führungsposition in der Wirtschaft zu erreichen, für Promovierte aus dem gehobenen oder aus dem Großbürgertum um 50 bis 100 % höher sind als für promovierte Angehörige der Arbeiterklasse oder Mittelschichten. Ebenso sind die ökonomischen Chancen von Frauen, in solche Führungspositionen zu gelangen, deutlich geringer als die von Männern.³³³

Zu ähnlichen Ergebnissen mit Blick auf geschlechtstypische Unterschiede der ökonomischen Chancen kommen Frerichs und Himmelreicher (2001). In einer Untersuchung von Kleinunternehmerinnen und Kleinunternehmern zeigen sie, dass Frauen zwar maßgeblich von der Bildungsexpansion profitiert haben. Trotz gleichwertiger oder höherer Bildungsabschlüsse gelingt es ihnen aber nicht, die gleichen Karrierewege zu erreichen, wie Männer mit vergleichbarer Qualifikation. All dies deutet auf eine „Konvertierungsblockade“ bei der Umwandlung von erreichten Qualifikationen in berufliche Positionen sowie auf eine soziale Schließung hin.³³⁴ In der Systematik des Ansatzes der Verwirklichungschancen bedeutet dies, dass die sozialen Chancen von Frauen im Bereich der Bildung zwar zugenommen haben, ohne dass sich dies jedoch in gleichem Maße auf ihre ökonomischen Chancen ausgewirkt hätte.

Für den Reichtumsbericht der Bundesregierung sind daher Indikatoren zu entwickeln, die – bei gleichen Voraussetzungen – Unterschiede in den ökonomischen Zugangsmöglichkeiten zum Unternehmertum, zur Selbständigkeit und zu Führungspositionen in der Wirtschaft in Abhängigkeit von Geschlecht und sozialer Herkunft bestimmen. Aufgabe dieser Indikatoren sollte es sein, zu überprüfen, inwieweit die soziale Herkunft trotz verbesserter sozialer Chancen (auch weiterhin) die ökonomischen Chancen bestimmt. Sie geben damit zugleich

332 Das Verhältnis von investivem zu spekulativem Kapital soll sich seit 1914 von etwa 9:1 auf ca. 1:9 umgekehrt haben. Vgl. Zieburg (2001), S. 31 und S. 37.

333 Vgl. Hartmann/Kopp (2001).

334 Frerichs/Himmelreicher (2001), S. 192 ff.

Anhaltspunkte für die (Grenzen der) Wirksamkeit anderer politischer Maßnahmen – insbesondere der Bildungspolitik. Hierauf aufbauend können sie eine Basis für die Ursachenanalyse von Schließungen im Bereich der ökonomischen Chancen sein.

Ein *im Durchschnitt* hohes oder zunehmendes Maß an ökonomischen Chancen einzelner Gruppen, sei es als Unternehmer, in der Selbständigkeit oder in Führungspositionen, ist grundsätzlich auch auf Polarisierungstendenzen hin zu untersuchen. Ein bekanntes Beispiel sind die Selbständigen: sie werden als Spitzenverdiener klassifiziert, zumal sich in den besonders hohen Einkommenssegmenten überdurchschnittlich viele Selbständige befinden.³³⁵ Solchen Spitzenverdienern stehen bis zu 1 Million Scheinselbständige gegenüber. Ihre „Selbständigkeit“ ist oft geprägt durch extremen Arbeitsdruck, Selbstausbeutung und eine an die unternehmerische Freiheit ihrer Auftraggeber gebundene Unfreiheit.³³⁶

Polarisierungstendenzen scheinen sich auch zwischen erwerbstätigen Frauen herauszubilden. So steht der (geringen) Zunahme von Frauen in Führungspositionen eine steigende Zahl von Frauen in nicht existenzsichernden Beschäftigungsverhältnissen gegenüber, die zur wachsenden Frauenarmut beitragen.³³⁷ Um solche Polarisierungstendenzen auszuweisen, müssen Hinweise auf verbesserte ökonomische Chancen einer Gruppe grundsätzlich mit der Entwicklung der Verwirklichungschancen von armen Mitgliedern aus dieser Gruppe konfrontiert werden.

Ein Ausschluss von dem Bereich der ökonomischen Chancen ist ein Kennzeichen von Macht und Intransparenz, die den Fortbestand solcher Ungleichheiten ermöglichen. Bereits die Begründer der Sozialen Marktwirtschaft haben hervorgehoben, dass wirtschaftliche Macht auch politische Entscheidungen zu unterlaufen droht. So hat Walter Eucken (1975, S. 334 ff.) die Bedeutung einer funktionierenden Wettbewerbsordnung und der Begrenzung von Einfluss und Funktionen privater Machtgruppen für die Gewährleistung der staatlichen Handlungsfähigkeit betont.³³⁸ Dass diese Befürchtungen heute sehr aktuell sind, veranschaulichen aktuelle Beispiele aus der deutschen Reichtumsdiskussion.³³⁹

Macht und Intransparenz bilden ferner die Grundlage für die Diskriminierung einzelner Gruppen von abhängig Beschäftigten. Will man die Unterschiede in den Verwirklichungschancen dokumentieren, verlangt dies auch die Beschäftigung mit Lohndiskriminierungen. Lohndiskriminierung, das heißt eine geringere Bezahlung bei gleicher Leistung und sonst gleichen Voraussetzungen, erleiden in Deutschland insbesondere Frauen. Sie verdienen *bei gleicher Leistung und vergleichbaren Voraussetzungen* bis zu 15% weniger als ihre Kollegen.³⁴⁰

335 Vgl. Huster (2001, S. 15).

336 Vgl. Schäfer (2001), S. 88f. sowie Stadlinger (2001c), S. 305 ff.

337 Vgl. Weinert (1997), S. 216.

338 Vgl. zu Bezügen von Sozialpolitik und Wettbewerbspolitik im Ordoliberalismus u.a. Volkert (1991), S. 96 f.

339 Vgl. Huster/Eissel (2000), S. 39 ff.

340 Vgl. von Kulmiz (2001), S. 413 ff.

Ein Armuts- und Reichtumsbericht hat solche Ungleichbehandlungen aufzuzeigen. Hierbei muss zwischen dem Umfang an Lohndiskriminierung und dem der Lohndifferenzierung unterschieden werden. Dies lässt sich am Beispiel geschlechtstypischer Lohnunterschiede verdeutlichen. Die tatsächlichen Lohndifferenzen zwischen Frauen und Männern belaufen sich auf deutlich mehr als die zuvor genannten 15%. Jedoch lassen sich diese weiter gehenden Unterschiede mit den zwischen Frauen und Männern unterschiedlichen individuellen Voraussetzungen (zeitliche Flexibilität und Mobilität, Dauer der Betriebszugehörigkeit, Bildung, Weiterbildung etc.) und Stellencharakteristika (Art der Tätigkeit, zum Beispiel leitend oder ausführend, Voll- oder Teilzeitstelle etc.) begründen. Sie führen auch bei Männern zu einem vergleichbar niedrigen Lohnniveau, wenn diese mit entsprechend schlechteren Voraussetzungen, etwa mit einfachen, ausführenden Tätigkeiten auf Teilzeitbasis, beschäftigt sind. Insofern handelt es sich hierbei nicht um eine unmittelbare Diskriminierung von Frauen, sondern um eine so genannte „Lohndifferenzierung“ nach individuellen Voraussetzungen und Stellencharakteristika, unabhängig davon wer die Stelle besetzt. Lohndifferenzierung ist damit eine ökonomisch begründbare Folge von Unterschieden in den Voraussetzungen und Tätigkeiten von Frauen und Männern im Arbeitsleben.³⁴¹ „Lohndiskriminierung“ tritt dagegen auf, wenn, wie in Deutschland, Frauen auch bei gleichartigen individuellen Voraussetzungen und auf vergleichbaren Stellen, 15% weniger verdienen als ihre Kollegen. Eine solche Lohndiskriminierung stellt eine Verkürzung ökonomischer Chancen trotz gleicher oder besserer Voraussetzungen dar, die eine explizite Betrachtung verlangt.³⁴²

7.5.4 Reichtum und Soziale Sicherung

Reichtum und Soziale Sicherung stehen in einer engen Wechselbeziehung zueinander. So wurde in den vergangenen Jahren vermehrt auf die produktivitätssteigernde Funktion der sozialen Sicherung hingewiesen. So erhöht die soziale Sicherung zunächst die Bereitschaft produktive Risiken einzugehen. Ferner kann sie auch reichen, leistungsfähigen Gesellschaftsmitgliedern die Gewähr einer – über unvollkommene Märkte schwer zu regelnden – optimalen intertemporalen Umverteilung oder der ökonomisch effizienten Finanzierung von alters- und krankheitsbedingten Kosten gewährleisten. Nicht zuletzt werden die für die Reichen sichtbaren und merklichen Folgen von Armut (Stichwort: „Folgeexternalitäten“) mit

341 Im Rahmen der Untersuchung von sozialen (und nicht der ökonomischen) Chancen ist allerdings zu untersuchen, weshalb sich Frauen oft auf wenig aussichtsreiche Tätigkeiten konzentrieren und, etwa durch häusliche Bindungen, über schlechte Voraussetzungen für besonders attraktive „Männerberufe“ verfügen. Entsprechend muss, um dem hier entstehenden Handlungsbedarf gerecht zu werden, nicht bei den ökonomischen, sondern bei den sozialen Chancen, etwa im Bereich der häuslichen Arbeitsteilung, Kinderbetreuung und Bildung angesetzt werden.

342 Die Tatsache, dass Lohndifferenzierung eine ökonomisch logische Folge unterschiedlicher sozialer Chancen ist, bedeutet nicht, dass hieraus kein Handlungsbedarf entstünde. Allerdings ist dabei nicht bei den ökonomischen, sondern bei den sozialen Chancen, etwa im Bereich der Bildung, Kinderbetreuungsmöglichkeiten usw., anzusetzen.

Hilfe der sozialen Sicherung begrenzt.³⁴³ Soziale Sicherung verbessert mithin in vielfältiger Weise die Verwirklichungschancen reicher Bürgerinnen und Bürger und ist daher durchaus auch in deren Interesse.

Vergleichbares gilt für den Schutz vor Kriminalität. Zwar lassen in vielen Ländern immer mehr reiche Bürger ihr Anwesen oder ihre Person nicht von der Polizei, sondern privat schützen; doch mindert dies ihre Verwirklichungschancen und ihre Lebensqualität. Verantwortlich hierfür sind nicht nur die höheren Kosten. Hinzu kommt, dass ein solcher privater Schutz nicht immer und überall verlässlich sein kann.³⁴⁴ In der Sicherheit eines sozialen Rechtsstaates ergeben sich mehr Verwirklichungschancen für alle. Die höhere Sicherheit entsteht hier nicht durch Polizeieinsätze, sondern durch die soziale Sicherung selbst: denn sie lässt viele Ursachen gewaltsamer Übergriffe gar nicht erst entstehen. Der Aspekt des Schutzes vor Kriminalität ist speziell für Reiche von erheblicher Bedeutung, bedrohen doch gegen Gesundheit und Leben gerichtete Gewaltverbrechen die wesentliche Grundvoraussetzung für alle ihre sonstigen Verwirklichungschancen. Andere Kapitalverbrechen (Diebstahl, Raub, Betrug, Erpressung, Unterschlagung) können zu massiven Vermögens-einbußen führen.

Soziale Sicherheit ist also zunächst im Interesse der Reichen, die ihr sehr hohes Maß an Verwirklichungschancen wahren oder ausbauen wollen. Umgekehrt schafft ein, im funktionierenden marktwirtschaftlichen Wettbewerb entstehender, Reichtum größere Umverteilungspotenziale und damit mehr Möglichkeiten für die soziale Sicherung. Dieses Erkenntnis, dass nur umverteilt werden kann, was zuvor produziert wurde, gehört zu den tragenden Säulen der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland.³⁴⁵

Sinkt dagegen die Finanzierungsbasis, so schmälert dies die Möglichkeiten der sozialen Sicherung, die ihr übertragenen Aufgaben zu erfüllen. So kann eine sinkende Lohnquote auf Probleme der Finanzierung von Ausgaben für Krankheit, Alter und Arbeitslosigkeit hinweisen, wenn diese von einer Sozialversicherung erwartet wird, die sich allein an den Einkommen der abhängig Beschäftigten orientiert.³⁴⁶ Eine sinkende Bruttolohnquote bei gleichzeitig steigendem Aufgabenumfang bedeutet eine Verletzung der Mikroeffizienz der sozialen Sicherung, da die Verteilung der Mittel offensichtlich nicht der Struktur und Entwicklung des Aufgabenumfangs entspricht.

343 Vgl. Noll (2002, S. 62 ff.) sowie Volkert (2000), S. 16 ff., Buchanan (1984), Homann/Pies (1996), Sinn (1994).

344 Vgl. Eißel (2001), S. 107 ff.

345 Insbesondere die ordoliberalen Literatur zu diesem Thema ist inzwischen nahezu unübersehbar; verwiesen werden soll an dieser Stelle auf die ersten Bände des Jahrbuchs ORDO nach dem Zweiten Weltkrieg, in dem diese Thesen ausführlich dargestellt wurden. Als neuere Publikation sei verwiesen auf Thuy (1999). Eine Zusammenfassung und kritische Würdigung findet sich neben zahlreichen anderen bei Volkert (1991).

346 Vgl. Fuchs (2001), S. 206, die betont, dass die Finanzierbarkeit der deutschen Sozialversicherung ferner durch eine Spreizung der Arbeitseinkommen beeinträchtigt wird, weil dann immer mehr (ehemalige) Beitragszahler die Sozialversicherungsbeitragsbemessungsgrenzen überschreiten und das System zumindest teilweise verlassen.

Selbst wenn sich das Finanzierungspotenzial der sozialen Sicherung nicht vermindert, sondern mit zunehmendem Reichtum immer mehr erhöht, so bedeutet dies nicht ohne weiteres, dass ein solches Potenzial tatsächlich gemäß der Prinzipien der sozialen Sicherung genutzt wird. Es ist daher zu prüfen, inwieweit höhere Einkommen und sehr umfangreiche Verwirklichungschancen nicht (nur) durch mehr Leistung, sondern aufgrund von Privilegien im Bereich der sozialen Sicherung und Umverteilung entstehen. Geklärt werden muss, ob und inwieweit Bezieher höherer Einkommen einen entsprechend höheren Beitrag zum System der sozialen Sicherung leisten.

So wurde in den letzten Jahren deutlich, dass der starke Anstieg und die überdurchschnittliche Höhe der Einkommen von Selbständigen nicht allein auf größerer Leistung und Risikobereitschaft basieren, sondern auch das Resultat von gewährten Steuerprivilegien, Steuerverkürzung oder auch von Steuerhinterziehung sind.³⁴⁷ Die überdurchschnittliche Höhe und Zunahme der Einkommen von Gewinnbeziehern beruhen mithin sowohl auf einer sozialen Schließung ökonomischer Chancen (durch mangelnde Durchlässigkeit für Dritte), ungleich verteilten Privilegien in der Sozialen Sicherung und nur zuletzt auch auf Leistung und Risikobereitschaft.

Um Privilegien und Verletzungen der Ziele der sozialen Sicherung auszumachen, sind Indikatoren erforderlich, die zeigen, welcher Anteil des eigenen Einkommens als Transfers an das System der sozialen Sicherung fließt und in welchem Umfang umgekehrt Rückflüsse aus dem System der sozialen Sicherung und Umverteilung bezogen werden. Diese „Transfersalden“, das heißt die Salden aus empfangenen und geleisteten Transfers, sollen ausweisen, inwieweit Individuen mit höheren Einkommen, gemäß den Zielen der sozialen Sicherung, weniger Mittel aus der Umverteilung erhalten und höhere Einkommensanteile beisteuern. Entsprechend müssten sich mit wachsendem Einkommen betragsmäßig zunehmende negative Transfersalden ergeben.

Negative Transfersalden entstehen in Deutschland erwartungsgemäß bei allen Berufsgruppen. Bei einem Vergleich der Transfersalden ist zu berücksichtigen, dass die Selbständigen ihre Ausgaben für Alters- und Hinterbliebenenvorsorge aus dem verfügbaren Einkommen bestreiten müssen, während die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung der Sozialversicherungspflichtigen bereits vor der Ermittlung des verfügbaren Einkommens abgezogen werden. Darüber hinaus gibt es weitere deutliche Unterschiede der Struktur und hieraus folgenden Aufwendungen insbesondere von Selbständigen, Beamten und Sozialversicherungspflichtigen. Selbst wenn man all diese Faktoren in Rechnung stellt, zeigt sich dennoch, dass Selbständige und Beamte gemessen an ihrem Einkommen einen deutlich geringeren Beitrag zur sozialen Sicherung leisten, obwohl sie die höchsten Durchschnittseinkommen je Verbrauchereinheit unter allen Erwerbstätigen aufweisen.³⁴⁸

347 Vgl. Volkert (1999, 1998), Huster (1997b, S. 16 ff.) sowie die regelmäßigen Beiträge von Schäfer, so etwa Schäfer (2001) und bereits Schäfer (1992).

348 Eine Übersicht über die Transfersalden und unterschiedlichen Aufwendungen für die soziale Sicherung bei verschiedenen Haushaltsgruppen findet sich in Volkert/Waskow (2000, S. 27 und S. 41 f.). Vgl. zum Gesamtsaldo der Selbständigen ferner Huster (1997c, S. 47) sowie Volkert (1999).

Diese Schere zwischen der relativ geringen Inanspruchnahme von Selbständigen und Beamten und der höheren Belastung von Angestellten und Arbeitern durch die soziale Sicherung hat sich nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in den letzten Jahrzehnten weiter geöffnet.³⁴⁹

Eine nähere Betrachtung lässt erkennen, dass die empfangenen Transfers im Einklang mit den Prinzipien der sozialen Sicherung mit wachsendem Einkommen abnehmen. Die Ursachen der genannten Fehlentwicklungen liegen dagegen bei der Finanzierung der sozialen Sicherung. Zwar steigt der Anteil der geleisteten Übertragungen am Bruttoeinkommen zunächst mit zunehmendem Einkommen, doch verringert er sich bei höheren Einkommen wieder. Verantwortlich hierfür ist die mit dem Einkommen wachsende Steuerarbitrage: je höher die Einkommen, um so höher sind die Vorteile aus legaler Steuerersparnis und die Steuerhinterziehung. Etwa 45 % der Gewinneinkommen werden bei der nachträglichen Steuererklärung verschwiegen, während die Arbeitseinkommen zu 95 % der Steuer unterliegen.³⁵⁰ Solche Unterschiede sind eine Folge der erheblich größeren Beeinflussbarkeit von „Gestaltungssteuern“ auf Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Unternehmen im Vergleich zu den „Zwangssteuern“ auf Arbeitseinkommen. Aufgrund der seltenen Betriebsprüfungen³⁵¹ lassen sich Steuern auf Einkommen aus Unternehmertätigkeit außerdem relativ gefahrlos verkürzen oder hinterziehen.³⁵²

Solche Fehlentwicklungen tragen zu vielfältigen Verletzungen der Prinzipien der sozialen Sicherung bei: die im Bereich höherer Einkommen rückläufigen Finanzierungsbeiträge zur sozialen Sicherung stellen eine Beeinträchtigung der vertikalen Gerechtigkeit dar, da die durchschnittliche Steuerbelastung mit zunehmendem Reichtum nicht ansteigt, sondern abnimmt. Zudem verursacht der Rückzug wohlhabender und reicher Zensiten aus der Finanzierungsverantwortung eines systematischen Steuer- und Transfersystems Finanzierungsgpässe. Sie können die Gewährleistung der staatlichen Infrastruktur und öffentlicher Güter beeinträchtigen, was einer Verletzung der Mikroeffizienz der Umverteilung gleichkommt.

Selbst unter den Reichen ergeben sich Verletzungen der vertikalen Gerechtigkeit: so lag die durchschnittliche Steuerbelastung von Personen mit mehr als 10 Mio. DM Jahreseinkommen 1989 bei 34,1%, die der übrigen Einkommensmillionäre dagegen bei 48,0%. Wenn mit zunehmendem Einkommen immer größere Beträge der Besteuerung entzogen werden, so verlangt dies, die Grenzsteuersätze über weite Teile der Einkommenspyramide zu erhöhen, um die in den oberen Bereichen entstehenden Steuerausfälle zu kompensieren. Hierdurch kann jedoch die Leistungsbereitschaft abnehmen, die von der Grenzbelastung abhängt. Es entsteht dann die Gefahr einer Verletzung der Leistungsanreize in mittleren und höheren Einkommensbereichen. Nicht zuletzt werden, wegen des Dualismus im deutschen

349 Vgl. DIW (1994), (1990), (1979) sowie Schäfer (2001), S. 93.

350 Vgl. Eißel (2001), S. 117.

351 Großbetriebe müssen statistisch etwa alle 5 Jahre mit einer Betriebsprüfung rechnen; Klein- und Kleinstbetriebe dagegen nur alle 63 Jahre (Stand 1995); vgl. Eißel (1997, S. 144).

352 Schäfer (2001) S. 92 ff. sowie Volkert (1999), S. 159 f.

Steuerrecht, Steuerzahler mit gleichem Einkommen unter sonst gleichen Bedingungen unterschiedlich belastet. Je nachdem, ob sie einer „Gestaltungs- oder einer Zwangssteuer“ unterliegen, ändert sich die Steuerlast, was einer Verletzung der horizontalen Gerechtigkeit entspricht.

Fehlentwicklungen, die sich mit Hilfe von Transfersalden identifizieren lassen, gefährden daher das Erreichen aller wesentlichen Ziele der sozialen Sicherung. Eine möglichst präzise Konkretisierung solcher Transfersalden ist daher ein wesentliches Element für die Analyse der sozialen Sicherung im Rahmen eines Reichtumsberichts. Aufgabe der Transfersalden ist es, Hinweise auf Verletzungen der Prinzipien der sozialen Sicherung zu geben, die eine Folge der beschriebenen Rückzugstendenzen Reicher aus der Finanzierung der Umverteilung sein können.

7.5.5 Von der politischen Mitwirkung zur politischen Macht

Die aktive politische Mitwirkung ist in einer Demokratie höchst wünschenswert; dies gilt für die Beteiligung von armen und reichen Bürgerinnen und Bürgern gleichermaßen. Schließlich gewährleistet sie, dass die vereinbarten gesellschaftlichen Regeln und Maßnahmen breite Akzeptanz finden und den realen Anforderungen so weit wie möglich entsprechen. Eine Person, die über ein hohes Einkommen und Vermögen verfügt, aber keine politischen Mitwirkungsrechte besitzt, wird dadurch noch nicht arm im üblichen Sinne. Jedoch wird sie von den Entscheidungen Dritter abhängig, die ihre Verwirklichungschancen massiv beeinträchtigen können. Schließlich treffen die Anderen ihre Entscheidungen möglicherweise auf einer anderen Wert- und Informationsbasis.³⁵³

Grundsätzlich sollte die wünschenswerte politische Einflussnahme möglichst aller Bürgerinnen und Bürger auch begrifflich vom problematischen Machtmissbrauch durch Einzelne oder Gruppen getrennt werden. Politischer Einfluss ergibt sich durch die (erwünschte) Wahrnehmung von Mitwirkungsmöglichkeiten, unterliegt aber den diversen – teilweise gegensätzlichen Einflüssen anderer Mitbeteiligter und ist daher im Ergebnis offen. Macht beinhaltet dagegen die Fähigkeit, eigene Interessen – etwa durch Ausschluss von wichtigen Positionen und Entscheidungen – auch gegen den Widerstand anderer durchzusetzen. Anders als Einfluss ist Macht daher im Ergebnis nicht offen.

7.5.5.1 Reichtum und politischer Einfluss

In der Regel nehmen die Bezieher von hohem Einkommen politische Mitwirkungsmöglichkeiten stärker wahr und besitzen dementsprechend einen überdurchschnittlichen politischen Einfluss.³⁵⁴ Es ist unbestreitbar, dass Leute mit hohem Einkommen sich leichter am

353 Vgl. Sen (2000a), S. 118.

354 Vgl. Volkert (1998), Kapitel 4 sowie die dort genannten Quellen.

politischen Leben beteiligen können, da sie nicht nur über die notwendige Bildung verfügen, sondern Vermögen und Einkommen es ihnen eher ermöglichen, sich nicht nur aktiv an Wahlen zu beteiligen, sondern sich selbst aufstellen zu lassen oder mit ihrem Geld ihnen genehme Kandidaten und politische Interessengruppen politisch zu unterstützen. Ebenso können sich gut verdienende Personen oft sehr leicht in Parteien etablieren und durch ihr Einkommen oder Vermögen entsprechend Einfluss nehmen.

Allerdings haben gut Verdienende, die nicht nur von ihrem Vermögen leben, häufig wenig Zeit für politische Partizipation und entsprechende Aktivitäten, da ihr Beruf sehr viel von ihrem „Zeitbudget“ abverlangt und ihnen wenig Zeit für eine aktive politische Beteiligung belässt oder diese nur für einige Jahre möglich ist. Häufig konzentriert sich der politische Einfluss von gut Verdienenden daher – abgesehen von einer höheren Wahlbeteiligung – auf die Unterstützung von Interessengruppen und Parlamentariern, die einen Einfluss auch zwischen den Wahlterminen ermöglicht. Politisch besonders gut organisiert und durchsetzungsfähig sind die Interessen von Produzenten (zum Beispiel Branchenverbände, Landwirtschaft, Arbeitgeber und Gewerkschaften) und von Berufsgruppen, die mit dem politischen Prozess besonders eng verbunden sind.³⁵⁵

Die besseren Voraussetzungen, die höheres Einkommen und Vermögen bei der politischen Beteiligung mit sich bringen, ebenso wie die Möglichkeit, die Einflussnahme auf Parlamentarier oder Interessengruppen zu delegieren, führen insgesamt zu einer relativ starken Mitwirkung von reichen Bevölkerungsgruppen.

Dieser starke Einfluss besitzt grundsätzlich ein großes Potenzial zur Eindämmung sozialer Probleme. Derartige Potenziale lassen sich unter anderem in Service-Clubs erschließen, die in erheblichem Umfang Sozialprojekte verfolgen. Hier werden sehr gut Verdienende häufig zum ersten Mal (zum Beispiel Rotary-Mitglieder) mit dem Ausmaß und den Konsequenzen von Armut konfrontiert. Sie gewinnen damit einen Einblick in die damit verbundenen Schwierigkeiten und sind vielleicht eher bereit, Sozialtats auch durch ihre eigenen Steuern zu erhöhen.³⁵⁶

Starker Einfluss von Reichen in den politischen Parteien und im gesellschaftlichen und politischen Leben – auch wenn er keineswegs altruistisch motiviert ist – stellt so lange kein Problem dar, so lange es auch unter ihnen stark konkurrierende Gruppen gibt, die bei

355 Siehe hierzu eingehend Schneider (1985) sowie Volkert (1999).

356 Der Verfasser dieses Abschnitts 7.5.5 (Friedrich Schneider) ist selbst Mitglied in einem Rotary-Club und hat sich niemals in einem Ausmaß vorstellen können, wie arm und bedürftig Menschen tatsächlich sein können. Er erfuhr dies zum ersten Mal, als in Skoda (Nordalbanien) eine Wäscherei und eine Kindertagesklinik durch „seinen“ Rotary-Club wieder aufgebaut wurden. Die Bereitschaft, durch den aktiven Einsatz hier zu helfen, sich mit armen Menschen überhaupt auseinander zu setzen, wurde durch dieses Projekt bei vielen gut verdienenden Rotary-Mitgliedern geweckt und zum ersten Mal waren auch diese bereit, von billigen Klischees („arbeiten ja sowieso nicht“, „sind nur Faulenzer“, etc.) wegzurücken und sich aktiv für diese Menschen einzusetzen und ihnen zu helfen. Diese Eindrücke wurden in einem Vortrag beim Rotary-Club Linz-Altstadt im Februar 2000 wiedergegeben und intensiv im Club diskutiert. Vgl. hierzu Vortrag des Rotary-Club Linz-Altstadt, Mai 2000, Linz, Österreich.

Wahlen Mehrheiten erringen müssen. Insofern besteht das Problem nicht in der aktiven Mitwirkung von Reichen, sondern in der Asymmetrie des politischen Einflusses, die sich aus der geringeren Beteiligung von armen Bevölkerungsgruppen ergibt.

Um Ausmaß und Entwicklung dieser Asymmetrie zu erfassen, müssen Indikatoren der politischen Mitwirkung von reichen Bürgerinnen und Bürgern denen der Armutspopulation gegenübergestellt werden. Zu denken ist zunächst an Indikatoren der Beteiligung und Kontrolle im Rahmen von Wahlen. In Frage kommt hier neben der Wahlbeteiligung das politische Interesse, das Hinweise auf die Informiertheit der Wahlentscheidung zulässt.

Darüber hinaus sollten die Möglichkeiten der politischen Einflussnahme durch die Mitgliedschaft und als Funktionsträger politischer Parteien dokumentiert werden. Untersuchen lässt sich etwa, ob es in den politischen Parteien eine Konzentration von Wohlhabenden gibt.³⁵⁷ Hierbei können die üblichen Konzentrationsmaße verwendet werden, die dann eine Aussage zulassen, inwieweit mit steigendem Einkommen auch mehr Einfluss in den entsprechenden Parteien ausgeübt werden kann. Nicht zuletzt bietet es sich an, die Mitgliedschaft in politischen Interessengruppen näher zu beleuchten.

Längerfristig sollte bei der Konkretisierung des Umfangs der politischen Beteiligung der Zusammenhang zwischen sozialer und politischer Beteiligung auch daraufhin untersucht werden, ob über die politische Mitwirkung hinaus Indikatoren der sozialen Beteiligung identifiziert werden können, die weiter gehende Informationen über die tatsächlichen Verwirklichungschancen erlauben.³⁵⁸ Die bisherigen Untersuchungen – auch im internationalen Zusammenhang – lassen hier noch keine eindeutigen Schlussfolgerungen zu.³⁵⁹

7.5.5.2 Problematik und Messung von politischer Macht

Zum Problem wird starker Einfluss erst, wenn er sich in politische Macht verwandelt und missbraucht wird, um eigene Ziele durch Veränderung von politischen Entscheidungsregeln oder durch gezielte Vergünstigungen auf Kosten Dritter zu erreichen. Ein parlamentarisches System, das im Extremfall als hilflos, korrupt und unzuverlässig gehalten wird, verstärkt in weiten Teilen der Bevölkerung das Gefühl der Ohnmacht gegenüber den Verkürzungen der eigenen Mitbestimmungs- und Verwirklichungschancen.³⁶⁰

357 Auch wie die Einkommensverteilung unter den Parteimitgliedern aussieht, ist mit der Datenbank ALLBUS über die Zeit gut nachvollziehbar; vgl. hierzu Koch, Wasmer, Schmidt (2001, Anhang). Einen Teil der erforderlichen Daten liefert auch das SOEP, doch fehlt dort bislang insbesondere die Wahlbeteiligung als Indikator der politischen Mitwirkung.

358 So erhöht sich nach einer Untersuchung von Deths (2001) die erklärte Varianz der politischen Beteiligung nennenswert, wenn bestimmte Formen der sozialen Beteiligung in die Analyse mit einbezogen werden. Mit Blick auf die relevanten Formen der Beteiligung zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland.

359 Vgl. Atkinson u. a. (2002), S. 175 ff.

360 Vgl. Espenhorst (1997), S. 177 ff.

Die Messung von Macht – im Gegensatz zum wünschenswerten politischen Einfluss – ist kein leichtes Unterfangen, da Macht vielschichtig auf vielen Ebenen ausgeübt wird. Die üblichen Machtindizes, wie der Shapely-Shubik- oder der Banzhaf-Index, bestimmen, welche Macht einzelne Gruppen ausüben, um einer Koalition zur Mehrheit zu verhelfen. Zwar ist es sinnvoll, die Anwendbarkeit der üblichen Machtindizes zu prüfen³⁶¹, aber es sollten noch neue Wege gegangen werden, um festzustellen, inwieweit zum Beispiel Personen mit hohem Einkommen häufiger über politische Macht verfügen als andere, insbesondere arme Bevölkerungsgruppen.

Weitere wichtige Indikatoren zur Messung von Macht sind etwa politisch exklusive Aufstiegschancen zugunsten von reichen Gesellschaftsmitgliedern.³⁶² Ergänzend zur Untersuchung eines sozial ungleichen Zugangs zum Bildungssystem gilt es zu ermitteln, ob Angehörige reicher Familien unter vergleichbaren Voraussetzungen über politisch bessere Aufstiegschancen verfügen. Hier, ebenso wie bei der Analyse der ökonomischen Chancen, sind nicht allein die Kosten des Zugangs zu den Bildungseinrichtungen von Belang, sondern auch die sonstigen Voraussetzungen im sozialen und wirtschaftlichen Umfeld: ob beispielsweise Kinder aus armen Haushalten entsprechende Bildungseinrichtungen überhaupt nutzen und hierauf aufbauend politisch Karriere machen können. Konkret wäre festzustellen, woher die politischen Eliten kommen, aus welchen Elternhäusern die politische Elite entstammt, und inwieweit in politischen Führungspositionen relativ wenig Aufsteiger aus den untersten Schichten anzutreffen sind.

Abschließend gesagt, sollten im Rahmen der Operationalisierung politischer Macht nicht allein die klassischen Machtindikatoren – insbesondere der Shapely-Shubik- oder der Banzhaf-Index – auf ihre Eignung hin geprüft werden. Vielmehr gilt es auch, die gesellschaftliche Mobilität und Fluktuation in politischen Führungspositionen zu ermitteln. Notwendig ist die Analyse, inwieweit konkrete monetäre, aber noch viel wichtiger, nicht monetäre Hemmnisse bestehen, um aus den untersten Schichten die höchsten politischen Positionen aufzusteigen.

Die Entwicklung solcher Indikatoren, die die Aufstiegschancen in politische Führungspositionen erfassen, verlangt eigenständige Erhebungen.³⁶³ Hierzu sind zunächst Karriereprofile zu untersuchen, um festzustellen, welcher Indikator das geeignete Maß ist. Wie bereits gesagt, könnte ein Indikator die Herkunft, Bildung, Berufstätigkeit der Eltern sein,

361 Die Literatur über die üblichen Machtindizes sowie deren Vor- und Nachteile ist zahlreich. Auf eine ausführliche Diskussion der einzelnen Machtindizes wird hier verzichtet. Vgl. hierzu beispielsweise Arrow (1951), Banzhaf (1965), Bergström (1976), Black (1948, 1958), Hinnich (1977), Pauli (1970), Shapley und Shubik (1954), von Neumann und Morgenstern (1944). Es sei auch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass einige wenige Machtindizes wie der Shapely-Shubik- und Banzhaf-Index für diese Fragestellung vollkommen genügen.

362 Konkrete Indikatoren wären hier beispielsweise, die soziale bzw. die Einkommensstellung der Eltern von Führungspersönlichkeiten in Parteien. Dies müsste sicherlich neu erhoben werden und sie sind aus den bestehenden Datenbanken nicht zu erheben. Vielleicht könnte hier eine eigene Stichprobe entwickelt werden.

363 Zwar kann geprüft werden, ob eine erste Auswertung bereits auf der Basis der Biographie-Daten des SOEP zu aussagefähigen Ergebnissen führt, doch dürfte die Grundgesamtheit hierfür zu gering sein.

aber auch möglicherweise die Geschwister. Ein weiterer Satz von Indikatoren aus einer solchen Sondererhebung wäre die Art und Dauer der Ausbildung sowie der berufliche Hintergrund entsprechender Personen.

7.5.6 Reichtum versus Transparenz?

Selbst wenn sich Fehlsteuerungen und Verletzungen der Prinzipien sozialer Sicherung oft auf unterschiedliche politische Einflussnahme und Durchsetzungsfähigkeit einzelner Bevölkerungsgruppen zurückführen lassen, so stellt sich dennoch die Frage, warum die Privilegien in einem demokratischen Gemeinwesen langfristig erhalten bleiben können. Nicht immer genügt die Antwort mit einem Verweis auf politische Macht, zumal diese im Zeitverlauf einem wachsenden politischen Druck ausgesetzt wäre. Auf Dauer lassen sich Schließungen im Bereich ökonomischer, sozialer und politischer Chancen und Privilegierungen im Steuer- und Transfersystem nur konservieren, wenn sich diese Macht in einem wenig durchschaubaren Umfeld entwickeln kann. Eine größere Transparenz, etwa im Steuer- und Transfersystem, wäre daher ein erster Schritt in Richtung einer ursachenorientierten Strategie gegen Fehlentwicklungen.³⁶⁴ Ferner muss über Missbrauch nicht nur im Bereich von Sozialleistungen, sondern auch über Aktivitäten oftmals gut Verdienender in der Schattenwirtschaft berichtet werden. Notwendige Bestandteile eines Reichtumsberichts sollten daher auch Informationen über Umfang und Entwicklung der Steuerhinterziehung, Schwarzarbeit und Korruption sein.

7.5.6.1 Grundprobleme der Messung von Steuerhinterziehung, Schwarzarbeit und Korruption

Die Messung der Ausmaße von Steuerhinterziehung, Schwarzarbeit und Korruption ist in den Sozialwissenschaften eines der schwierigsten Unterfangen. Bislang gibt es hierzu kein Messverfahren, das diese Größen auch nur einigermaßen genau umfasst. Im Folgenden werden daher einige Indikatoren beschrieben, mit denen das Ausmaß an Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit erfasst werden kann. Danach erfolgt eine Erörterung von Möglichkeiten zur Ermittlung von Korruption. Die besonderen Schwierigkeiten der Erfassung von Steuerhinterziehung, Schwarzarbeit und Korruption entstehen, da die Betroffenen ein starkes Interesse haben, das Ausmaß dieser illegalen Tätigkeiten den Behörden gegenüber zu verheimlichen.

Die folgenden Indikatoren können alle dazu verwendet werden, das Ausmaß an Steuerhinterziehung bzw. an Schwarzarbeit einigermaßen zu beschreiben, wobei hier Indikatoren für beide Größen dargestellt werden, da Schwarzarbeit definitionsgemäß immer mit

364 Vgl. Eißel (1997), S. 147.

Steuerhinterziehung verbunden ist. Ferner bringt Schwarzarbeit – beim Arbeitgeber wie auch beim Arbeitnehmer – die Hinterziehung von Sozialabgaben mit sich. Nicht zuletzt ist Schwarzarbeit bei bestimmten Tätigkeiten, zum Beispiel im Baugewerbe, mit hohen Risiken behaftet, da keinerlei Absicherung, etwa vor Berufsunfällen, existiert.

7.5.6.2 Methoden zur Messung der Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit

Die wesentliche Schwierigkeit bei der Erfassung der Größe der Steuerhinterziehung und der Schwarzarbeit liegt darin, dass die Beteiligten aufgrund der Strafbarkeit solcher Aktivitäten, einen starken Anreiz haben, ihr Tun zu verheimlichen. Derartige illegale Aktivitäten (wie die Schwarzarbeit und die Steuerhinterziehung) hinterlassen jedoch Spuren in verschiedenen Bereichen. Aufgrund dieser Spuren ist es möglich, Verfahren zur Messung der Steuerhinterziehung und Schattenwirtschaft zu entwickeln.³⁶⁵ Aufgrund der Analyse der Spuren kann man zwischen direkten und indirekten Methoden zur Erfassung der Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit unterscheiden. Die direkten Methoden setzen meistens auf der Mikroebene an und beruhen auf Befragungen von Bürgern bzw. der Analyse von Steuerhinterziehung. Die indirekten Methoden setzen primär auf der Makroebene an, wobei Spuren untersucht werden, welche die Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit in verschiedenen Bereichen der Wirtschaft hinterlässt. Da jede der prinzipiell denkbaren direkten Befragungen und indirekten Methoden (z. B. Bargeldansatz) zur Erfassung und Analyse von Schwarzarbeit unbestreitbare Probleme und Grenzen aufweisen, bietet sich ein Methodenmix an, um möglichst aussagefähige Ergebnisse zu gewährleisten.

(1) Direkte Ansätze: Befragungen und Erhebungen von Finanzbehörden

Mit Hilfe von Befragungen wird versucht, das Ausmaß an Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit zu erfassen, indem direkt danach gefragt wird, ob die befragten Personen Steuerhinterziehung begangen haben oder Schwarzarbeit anbieten bzw. nachfragen. Mit Hilfe dieser Befragungsergebnisse kann zumindest eine Untergrenze für das Ausmaß von Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit in einer Volkswirtschaft bestimmt werden. Ferner lässt es sich ermitteln, in welchen Bereichen besonders intensiv Steuern hinterzogen werden bzw. schwarz gearbeitet wird. Die Problematik einer direkten Befragung liegt darin, das gesamte Ausmaß an Steuerhinterziehung bzw. Schwarzarbeit eines Landes zu erfassen und abzuschätzen, wie verlässlich die Angaben zu diesen doch sehr heiklen Themen sind. So wird ein Teil der Steuerhinterzieher und Schwarzarbeiter wenig geneigt sein, diese Aktivitäten (im vollen Umfang) bekannt zu geben. Neuere Untersuchungen zur Schattenwirtschaft zeigen allerdings, dass aufgrund einer starken Abnahme der Steuermoral inzwischen

³⁶⁵ Eine ausführliche Diskussion über die Messung der Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung erfolgt in Enste und Schneider (2000a, 2000b).

– eine aus wissenschaftlicher Sicht hilfreiche, politisch jedoch höchst alarmierende – sehr ausgeprägte Antwortbereitschaft besteht.³⁶⁶

Die Finanzbehörden führen regelmäßig Erhebungen durch und ermitteln Fälle, in denen Steuerhinterziehung begangen wurde. Darüber hinaus werden mittels Stichproben Personen kontrolliert. Sie werden unter Androhung von Strafen gezwungen, ihr tatsächliches Einkommen anzugeben. Ist dies dann höher als das offiziell deklarierte Einkommen, dann besteht der Verdacht der Steuerhinterziehung und/oder schattenwirtschaftlicher Aktivitäten. In einigen Ländern werden dann diese Ergebnisse aus Stichproben für die gesamte Volkswirtschaft hochgerechnet. Auch hier gilt wiederum, dass diese Ziffern eine untere Grenze darstellen, da sie zum einen nur schattenwirtschaftliche Aktivitäten umfassen, die auf aufgedeckter Steuerhinterziehung beruhen, und es zum anderen sehr häufig nicht gelingt, entsprechend umfassend repräsentative Stichproben von Personen, die Steuern hinterziehen, auch tatsächlich zu bilden.

(2) Indirekte Methoden

Von den indirekten Methoden, die sich primär auch auf das Ausmaß von Schwarzarbeit konzentrieren, wird hier nur der Bargeldansatz vorgestellt, da dieser noch am ehesten das Ausmaß an Schwarzarbeit und daraus abgeleitet der Steuerhinterziehung ermittelt. Der Bargeldansatz zählt heute zu den am meisten verwendeten Analysetechniken zur Ermittlung des Ausmaßes an Schwarzarbeit und brachte für eine Mehrzahl der Fälle durchaus plausible Resultate. Die Berechnung des Umfangs der Schattenwirtschaft wird folgendermaßen durchgeführt. Man simuliert die Bargeldhaltung in einer ökonometrisch geschätzten Bargeldfunktion eines Landes unter den *ceteris paribus* Annahmen einer konstanten Steuerbelastung unter Konstanthaltung der anderen Faktoren, die als Ursachen für die Schattenwirtschaft gelten können; das heißt, man schaltet die Entstehungsursachen für die Schattenwirtschaft bzw. für die Steuerhinterziehung aus. Hieran anschließend wird aus der positiven Differenz zwischen der theoretischen und der tatsächlichen Bargeldhaltung auf die Existenz schattenwirtschaftlicher Aktivitäten geschlossen. Die korrespondierende Größe der Wertschöpfung im Schattensektor lässt sich dann in einem zweiten Schritt dadurch ermitteln, dass man die steuerinduzierte (und aufgrund anderer Faktoren verursachte) Bargelddifferenz mit der Geldumlaufgeschwindigkeit multipliziert, wobei hier die (fragwürdige) Annahme gemacht wird, dass die Geldumlaufgeschwindigkeit im offiziellen und im inoffiziellen Sektor die gleiche ist. Der Vorteil dieses Ansatzes besteht darin, dass man eine Zeitreihe über die Wertschöpfung in der Schattenwirtschaft erhält. Für die Ermittlung von Motiven und Strukturmerkmalen (zum Beispiel Einkommensabhängigkeit) ebenso wie zur Bestimmung des Ausmaßes der Steuerhinterziehung in der Schwarzarbeit

366 So folgt aus einer repräsentativen Befragung in Baden-Württemberg, dass über die Hälfte der Interviewten eine Bekämpfung der Schwarzarbeit ablehnen und 42% Schwarzarbeit als Kavaliersdelikt ansehen. In derselben Untersuchung bekannte sich jeder sechste der Befragten dazu, schwarz zu arbeiten, mehr als jeder fünfte vergab Schwarzarbeitsaufträge; vgl. Schneider/Volkert/Caspar (2002).

bedarf es allerdings ergänzender direkter Mikrountersuchungen. Inzwischen geben Auftraggeber wie auch Auftragnehmer in der Schwarzarbeit in Interviews sehr bereitwillig Auskunft über den Stundenlohnsatz und die Anzahl der Stunden, die sie schwarz arbeiten (lassen).³⁶⁷ Aus beiden Größen kann dann eine Untergrenze für das Ausmaß an Steuerhinterziehung bzw. Steuerausfällen berechnet werden. Hierbei ist natürlich nicht die Art von Steuerhinterziehung erfasst, die nichts mit Schwarzarbeit zu tun hat (zum Beispiel Teile des Mehrwertsteuerbetrugs).

(3) Indikatoren zur Messung von Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung

Für eine zumindest annähernde Konkretisierung des Stellenwerts von Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit bietet es sich an, den Gesamtumfang der Schattenwirtschaft mit Hilfe des Bargeldansatzes zu errechnen. Eine solche Berechnung ist jährlich und zeitnah möglich. Sie ermöglicht – in Verbindung mit direkten Methoden – auch eine Abschätzung des Volumens der damit verbundenen Steuerhinterziehung.

Wichtig sind darüber hinaus Angaben zur Struktur sowohl von Schwarzarbeitern als auch ihrer Arbeitgeber, deren Anteil mit wachsendem Einkommen der Haushalte zunimmt. Hierzu – ebenso wie für eine genauere Bestimmung von Motiven und finanziellen Einbußen des Sozialsystems – sind direkte Befragungen auf der Mikroebene möglich. Hierzu bedarf es Befragungen, die in größeren Abständen, beispielsweise alle fünf Jahre, durchgeführt werden könnten. Ergänzend wäre zu prüfen, inwieweit sich die Hauptfragen zu diesen Aspekten auch in eine gemeinsame Datenbasis integrieren lassen, ohne dass dies zu nachhaltigen Antwortverweigerungen führen würde.

Darüber hinaus sollte der Versuch unternommen werden, durch Hochrechnung der Informationen von Finanzämtern – auch aus Betriebsprüfungen – aussagefähige Ergebnisse über die Hinterziehung von Unternehmenssteuern zu erhalten.

Insgesamt erscheint es somit möglich, folgende Indikatoren zu Schattenwirtschaft, Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung zu ermitteln:

- Wertschöpfung in der Schattenwirtschaft sowie hieraus folgendes Volumen der Steuerhinterziehung (Grundlage: Bargeldansatz)
- Mindestanteil von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in der Schwarzarbeit, auch nach Einkommensgruppen (direkte Befragungen)
- Finanzielle Einbußen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen durch die Schwarzarbeit (direkte Befragungen)
- Hinterziehung von (weiteren) Unternehmenssteuern (Hochrechnung von Finanzamtsdaten).

367 Vgl. Schneider/Volkert/Caspar (2002).

7.5.6.3 Einige Angaben zur Berechnung der Korruption

Heimliche Vorteilnahme zu Lasten Dritter beeinträchtigt nicht nur die soziale Sicherung, sondern etwa auch die ökonomischen Chancen in Form von Korruption. Leistungsfähige, produktive Unternehmer haben in einem funktionierenden Rechtsstaat weit mehr Verwirklichungschancen als in einem hoch korrupten Land.

Korruption zu erfassen ist ein noch schwierigeres Unterfangen, da hier die Betroffenen (sowohl der Geber als auch der Nehmer) einen noch stärkeren Anreiz haben, dass dies in der Öffentlichkeit nicht bekannt wird. Ein offensichtlicher Indikator ist die entdeckte Korruption und aus dieser können dann auch Entwicklungen abgeschätzt werden. Diese Ziffern sind sehr unvollständig und um das gesamte Ausmaß an Korruption zu schätzen, müsste es Schätzungen über die Dunkelziffer geben; ein Unterfangen, das nicht einfach ist. Allerdings ist auch die Bereitschaft, Korruption bei Befragungen offen einzugestehen, in Deutschland inzwischen durchaus nennenswert verbreitet.

Neuere Schätzungen kommen zu dem Ergebnis, dass in Deutschland ca. 150.000 Unternehmen bereits einmal Schmiergeld gezahlt haben, um an einen Auftrag zu kommen. 54% der Unternehmen geben an, Aufträge verloren zu haben, weil sie zur Schmiergeldzahlung nicht bereit gewesen seien. Mehr noch als in Deutschland ist Korruption in den meisten anderen Staaten verbreitet.³⁶⁸

Für einen Reichtumsbericht der Bundesregierung sollten daher Indikatoren erarbeitet werden, die Ausmaß und Entwicklung der Korruption in Deutschland – und möglichst auch im internationalen Vergleich – ermöglichen, um ein vollständiges Bild unternehmerischer Verwirklichungschancen zu erhalten. Zu prüfen ist hierbei insbesondere, inwieweit die inzwischen differenzierten Methoden von Transparency International für diese Aufgabe in Frage kommen.

7.5.6.4 Transparenz: eine gesellschaftliche Notwendigkeit für alle Bürger

Auch die übrigen hier beispielhaft genannten Indikatoren zur Ermittlung von Unterschieden in den gesellschaftlich bedingten Chancen dienen dazu, Reichtum als sehr hohes Maß an Verwirklichungschancen transparenter zu machen: Sie sollen eine Grundlage für breite, informierte Diskussionsprozesse über ungleiche Verwirklichungschancen und hieraus folgenden gesellschaftlichen Handlungsbedarf bilden. Solche Diskurse werden nicht leicht zu führen sein. Schließlich stellt sich Intransparenz oftmals nicht von selbst ein, sondern wird gezielt verursacht, um eigene Privilegien zu ermöglichen oder zu erhalten. Die bis heute bestehenden Schließungsphänomene und Privilegien und ihre negativen Folgen

368 Vgl. Kühlhorn/Schweinsberg (2002): Nach der dort wiedergegebenen Forsa-Studie ist Korruption bei privaten Aufträgen starker verbreitet als bei der staatlichen Auftragsvergabe: 59% der korrupten Unternehmer bestechen bei Privataufträgen, 29% bei staatlicher Auftragsvergabe und 12% sowohl Privatunternehmen als auch Behörden.

für die Verwirklichungschancen Dritter sollten jedoch Grund genug sein, einen sachlichen Diskussionsprozess auf der Grundlage der Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Gang zu bringen.

Umgekehrt sollte die öffentliche Diskussion eines Armuts- und Reichtumsberichts die tatsächliche gesellschaftliche Situation und anstehende Probleme auch für Bürgerinnen und Bürger mit sehr umfangreichen Verwirklichungschancen offen legen. Reiche Bürgerinnen und Bürger sollten einen Einblick in die drängenden sozialen Herausforderungen ihrer Gesellschaft erhalten. Sie sollten zudem die ihnen gebotenen Möglichkeiten, mit denen sie zur Lösung der Probleme beitragen können, gut kennen. Nur dann ist mit einer optimalen Erschließung der positiven gesellschaftlichen Funktionen des Reichtums zu rechnen. Es gilt zu verhindern, dass – wie es aus den USA berichtet wird – Ultra-Reiche die Gründung einer Stiftung nicht in Erwägung ziehen, weil es ihnen an Kenntnissen über die damit verbundenen Möglichkeiten mangelte. Mittels mehr Transparenz sollte ein Armuts- und Reichtumsbericht daher solch „blinde Eliten“ verhindern, die der übrigen Gesellschaft bestenfalls passiv gegenüberstehen, weil sie in ihrer speziellen Welt weder etwas über die Konsequenzen der Kluft zwischen Armut und Reichtum noch über ihre eigenen Möglichkeiten erfahren können.³⁶⁹

369 Vgl. Ferchhoff (1997), S. 221.

8 Operationalisierung der Reichtungsmessung

In diesem Kapitel soll/sollen:

- gangbare Wege skizziert werden, den Reichtungsbegriff weiter zu operationalisieren,
- in Anlehnung an das vorhergehende Kapitel zunächst Ansätze vorgestellt werden, die von einem rein materiellen Reichtungsbegriff ausgehen (Die Schlüsselbegriffe sind hierbei das Einkommen als Stromgröße und das Vermögen als Bestandsgröße zu einem Stichtag),
- die Operationalisierung auf die beschriebenen nicht-materiellen Aspekte des Reichtums ausgedehnt werden.

8.1 Reichtum und individuelle Potenziale

8.1.1 Materielle Indikatoren

8.1.1.1 Einkommensreichtum

Analog zur Armutsforschung bietet sich bei Betrachtungen zum Einkommensreichtum eine enge oder bei entsprechendem Forschungsinteresse eine weite Definition des Einkommens an.

Als eine enge und relativ scharf abgrenzbare Einkommensdefinition hat sich das Haushaltsnettoeinkommen etabliert. Das Haushaltsnettoeinkommen beinhaltet die Bruttoeinkommen aus selbständiger und nicht selbständiger Tätigkeit aller Personen eines Haushalts, die Einkünfte aus dem Vermögen sowie die Transferleistungen der Sozialversicherungen bzw. der Gebietskörperschaften abzüglich der direkten Steuern und der Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung. Das Problem einer adäquaten Gewichtung nach der Haushaltsgröße wurde bereits im Kapitel 6 thematisiert. Im Bereich der Reichtungsmessung besteht hier allerdings ein erheblicher Forschungsbedarf, da die vorhandenen Verfahren zur Personengewichtung in Haushalten nur im Hinblick auf Einkünfte im unteren und mittleren Bereich der Einkommensverteilung konzipiert wurden. Welches Gewicht die Haushaltsmitglieder bei hohen und höchsten Einkommen erhalten sollten, ist bislang ungeklärt.

Eine weite Definition des Einkommens könnte zusätzliche Aspekte, wie die kostenlose Inanspruchnahme staatlicher Leistungen mit integrieren. Zu Bildung einer Reichtumsschwelle im Rahmen eines nationalen Armuts- und Reichtumsberichts sind diese zusätzlichen Elemente weniger bedeutsam, weil sie allen betrachteten Personen in gleichem Maße zur Verfügung stehen – wie beispielsweise die kostenlose Nutzung der öffentlichen Verkehrswege. Bei internationalen Vergleichen erlangen diese staatlichen Leistungen jedoch eine immense Bedeutung, sobald sie in einem der Vergleichsstaaten gewährt werden, in einem anderen jedoch nicht.

Das Ausmaß des persönlichen Wohlstandes oder gar Reichtums ist in der westlichen Welt (und nicht nur dort) eine der wichtigsten Voraussetzungen für die gesellschaftliche Anerkennung und den sozialen Status einer Person. Insofern stellt Reichtum – neben dem konkreten Nutzen, der sich aus den erweiterten Konsummöglichkeiten ergibt – auch einen Zugang zu hoher gesellschaftlicher Wertschätzung dar.

Der verbreitete Wunsch, sich in Bezug auf den gesellschaftlichen Status abzugrenzen, hat meist einen eher schichtbezogenen Charakter. Die meisten Menschen empfinden keinen oder wenig Neid gegenüber dem Einkommensmillionär, da für sie ein derartiges Einkommen völlig außerhalb der Reichweite ihrer Vorstellungskraft liegt. Statusunterschiede drücken sich vielmehr gegenüber einer erfolgreichen Person in der näheren sozialen Umgebung aus.

Der Wunsch nach einem Statuszugewinn setzt bei einer relativen Sicht der Einkommen an. Es geht weniger um ein Einkommen, das ein bestimmtes, den eigenen Ansprüchen genügendes Konsumniveau ermöglicht, es geht hier vielmehr um eine Art „demonstrativen Konsums“, um ein schlichtes Mehr haben als andere.

Zu vergleichbaren Aussagen führen auch Forschungen im Bereich der subjektiven Zufriedenheit, wie sie beispielsweise in den Untersuchungen von Clark und Oswald³⁷⁰ oder auch Easterlin³⁷¹ dokumentiert sind. Obwohl in vielen westlichen Ländern das absolute Pro-Kopf-Einkommen in den letzten Jahrzehnten dramatisch zugenommen hat, beobachtet man in regelmäßig stattfindenden Umfragen fast keinen Anstieg des durchschnittlich empfundenen Zufriedenheits- und Glücksgefühls. 1970, beispielsweise, waren die Menschen im Durchschnitt nicht weniger glücklich als 1999. Auf den ersten Blick gibt diese Beobachtung zu der Vermutung Anlass, dass das Einkommen eben für das empfundene Glück nicht wichtig sei. Gleichzeitig beobachtet man aber, dass das subjektive Glück zu jedem fixierten Zeitpunkt sehr wohl stark mit dem Einkommen zunimmt. Zu jedem Zeitpunkt sind, den zitierten Untersuchungen zufolge, Personen mit höherem Einkommen glücklicher als Personen mit niedrigem Einkommen. Es gibt folglich eine positive Beziehung

370 Vgl. Clark/Oswald (1994) sowie Clark/Oswald (1996).

371 Vgl. Easterlin (2000).

zwischen der Einkommensposition innerhalb einer Gesellschaft (Status) und dem subjektiv erlebten Glück. Einkommenserhöhungen, die jedoch allen zugute kommen und somit keine Statusveränderungen hervorrufen, haben keine oder nur geringe Wirkungen auf das Glücksempfinden.

Im Rahmen eines Reichtumsberichtes kann die Frage nach der Höhe des jeweiligen Einkommens, das die Befragten als Voraussetzung für einen demonstrativen oder (aus ihrer Sicht) zumindest gehobenen Konsum als notwendig erachten, interessant sein. Vor dem Hintergrund ihres realen Einkommens bildet sich so ein ähnliches Konzept wie das der Deprivation – quasi mit vertauschten Vorzeichen.

In der Reichtumsforschung fand das zuvor schon erwähnte 200-Prozent-Maß als Indikator für gehobenen Konsum Anwendung. Diese „Reichtumsgrenze“ muss im Rahmen einer wie oben beschriebenen subjektiven Messung verifiziert werden. Längsschnittuntersuchungen belegen, dass ein großer Teil der Bezieher von Einkommen, die knapp oberhalb der 200-Prozent-Marke liegen, diese Einkommensposition im Zeitverlauf nicht halten können.³⁷² Mithin fehlt hier eines der wichtigsten Attribute des Reichtums: seine Dauerhaftigkeit und Beständigkeit.

Neben diesem subjektiven Ansatz zur Analyse des „gehobenen Konsums“ bietet sich dies schon aus der Armutsmessung vertraute Quantilsbetrachtung an, die das Einkommen der obersten 5 oder 10% der Einkommensbezieher in Relation zum unteren Rand der Verteilung oder zum Durchschnittseinkommen setzen.

Vielfach wird vorgeschlagen, eine hohe Sparquote als einen zentralen Indikator für Reichtum oder zumindest für einen gewissen Wohlstand zu wählen. Die Sparquote ist zunächst nur ein Indikator dafür, wie viel eine Person von ihrem Einkommen für konsumierbar hält. Zwar ist einsichtig, dass erst ein Einkommen ab einer gewissen Höhe es erlaubt, nach Befriedigung der als grundlegend angesehenen Bedürfnisse, zu sparen. Eine hohe Sparquote kann jedoch auch Folge eines bewussten Konsumverzichts sein. Dies kann sogar so gedeutet werden, dass der Betreffende sein gegenwärtiges Einkommen nicht für nachhaltig erzielbar hält, also damit rechnet, dass es später wieder sinkt, oder aber, dass sein Einkommen besonders riskant ist. Eine hohe Sparquote kann sogar indizieren, dass ihre langfristige, erwartete Wohlstandsposition ungünstiger ist als ihre derzeitige Einkommensposition.³⁷³

Von anderer Seite vorgeschlagene Grenzziehungen³⁷⁴, die sich beispielsweise an derjenigen Einkommenshöhe orientieren, bei der der Spitzensteuersatz einsetzt (also momentan bei 120.041 DM bei Einzelveranlagung) erscheinen uns weniger sinnvoll zu sein. Derartige – sich an politischen Rahmenbedingungen orientierende – Reichtumsmaße unterliegen den

372 Vgl. Weick (2000).

373 Vgl. Braun, R. (1999).

374 Vgl. Merz (2001) S.48 f.

gleichen Einschränkungen wie beispielsweise die Heranziehung der Sozialhilfeschwelle als Armutsgrenze.³⁷⁵ Auch die Wahl eines absoluten symbolischen Betrags, zum Beispiel eine Million Euro, hätte aus unserer Sicht eher feuilletonistischen Charakter, da ein solcher Wert kaum inhaltlich begründbar wäre.

Reichtum und Luxus

Reichtum assoziiert eine luxuriöse Lebensführung. Während im Bereich der Armutsforschung zahlreiche Vorschläge unterbreitet wurden, welche Güter zur Lebensführung unerlässlich sind, sind die Vorstellungen darüber, welche Luxusattribute den Reichtum auszeichnen, sehr vage. Um sich hier den gesellschaftlichen Vorstellungen zu dieser Thematik zu nähern, schlagen wir im Rahmen des Indikatorensets eine Position vor, die Güter und Lebensstandardmerkmale direkt erfragt, die aus Sicht der Bevölkerung für reiche Haushalte als typisch gelten (sollen).

8.1.1.2 Vermögensreichtum

Der Begriff des Vermögens entzieht sich weitgehend einer eindeutigen Definition. Je nach Betrachtungsweise wird bei Analysen zum Vermögen eine Vielfalt von Aspekten mit einbezogen bzw. ausgeschlossen. Eine eher enge Definition des Vermögens begrenzt die Betrachtung auf das so genannte Nettovermögen, das sich aus den folgenden Komponenten zusammensetzt:

- Nettovermögen
- Geldvermögen
- Immobilienvermögen
- Gebrauchsvermögen
- Produktivvermögen.

Auch hier ist ähnlich wie beim Einkommensbegriff eine weite Definition denkbar, die den Vermögensbegriff um folgende Elemente ergänzt:

- Human-/Arbeitsvermögen
- Immaterielle Rechte (zum Beispiel Urheberrechte)
- Zugang zu nicht reproduzierbaren Ressourcen
- Versorgungsvermögen (etwa Ansprüche gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung)
- Umweltvermögen.

³⁷⁵ Eine derartige Schwelle würde sich bei jeder Veränderung des Steuerrechts verschieben, erlaubte deshalb keinen Vergleich über die Zeit hinweg und wäre aufgrund der Unterschiede in der Steuer-gesetzgebung der einzelnen Staaten denkbar ungeeignet für einen internationalen Vergleich.

Welche Komponenten bei der Reichtumsmessung in die Wahl einer Vermögensschwelle einfließen und wo die Schwelle verläuft, ab der Vermögensreichtum beginnt, hängt weitgehend von der Funktion ab, die das Vermögen bei der Betrachtung übernehmen soll.

Ein Vermögen, das aus Sicht der Bevölkerung eine reale Anreiz- und Leitbildfunktion besitzt, kann, wie zuvor angedeutet, nur über subjektive Verfahren ermittelt werden. Die Vorgabe eines Schwellenbetrags durch Experten erscheint an dieser Stelle nicht geeignet. Eine entsprechende Befragung wird zudem im Zeitverlauf zu unterschiedlichen Ergebnissen führen müssen, da die gesellschaftliche Wahrnehmung, ab wann welches Vermögen als Reichtum gelten kann, vom schwankenden Wohlstandsniveau und den jeweiligen Erwartungen der Gesellschaft abhängig sein dürfte.

Eine Befragung nach der subjektiven Einschätzung einer Vermögensschwelle, ab der Reichtum anzusetzen ist, wäre um eine Selbsteinschätzung der Befragten in folgender Form zu ergänzen: „Empfinden Sie sich selbst als reich?“ Hiermit könnte derjenige Personenkreis identifiziert werden, der sich selbst trotz geringen Vermögens bereits ein hohes Maß an Verwirklichungschancen zuschreibt.

Die Vorsorgefunktion des Vermögens

Mit Vermögen und insbesondere einem hohen Vermögen wird oft der Begriff der „Unabhängigkeit“ assoziiert – gemeint ist hier meist die finanzielle Unabhängigkeit von einem als zunehmend unsicher erlebten Erwerbseinkommen. Erst ein ausreichendes Vermögen gewährt die Dauerhaftigkeit und Sicherheit eines stetigen Einkommens.

Sieht man das Vermögen unter dem Vorzeichen der Zukunftsvorsorge, so stellt sich die Frage, für welchen Zeitraum der Verzehr des vorhandene Vermögens erlaubt, den momentanen (oder einen durchschnittlichen) Lebensstandart zu halten. Als „reich“ in diesem Zusammenhang kann derjenige gelten, dessen Vermögen es erlaubt, davon über einen langen Zeitraum hinweg zu leben. Denkbar wäre hier als Indikator eine Staffel von Zeiträumen (5, 10 und 20 Jahre) bei Beachtung eines durchschnittlichen (oder des momentanen individuellen) Konsumniveaus als Referenzgröße.³⁷⁶ Für eine derartige Betrachtung bietet sich ein breiter Vermögensbegriff an, der das erwähnte Vorsorgevermögen mit einschließt.

Vermögen und Einkommensreproduktion

Im Grenzfall kann das private Vermögen ausreichen, das Einkommen dauerhaft zu sichern – die zeitliche Reichweite privater Vorsorge wird gleichsam unendlich. Die Berechnung der Höhe eines derartigen Vermögens setzt natürlich auch hier die Kenntnis der erwarteten Renditen und das beabsichtigte Konsumniveau (Wohlstandsniveau) voraus. Zur Operationalisierung eines entsprechenden Indikators schlagen wir ein Vermögen vor, das bei relativ risikoloser Anlageform und somit entsprechend geringer Rendite ein zumindest durchschnittliches Konsumniveau erlaubt. Beispielrechnungen – allerdings auf der Basis

376 Vgl. Huster/Eissel (2000), S.19 ff.

eines nach Haushaltsgröße gewichteten Einkommen auf dem 200-Prozent-Niveau kommen bei einer 5%-Verzinsung auf einen Vermögensbetrag von ca. 1,2 Mio. Euro (2,4 Mio. DM).³⁷⁷

Vermögensübertragung

Hohe Erbschaften und Schenkungen erweitern die individuellen Verwirklichungschancen beträchtlich. Als Hauptindikator zur Analyse des Umfangs und der Verteilungswirkungen dieser Vermögensübertragung bietet sich die Frage nach der Höhe der Erbschaften/Schenkungen und ihrem Zeitpunkt (erwartete Erbschaften könnten hier durchaus in die Analyse mit einbezogen werden) an. Ein Vergleich zwischen dem Umfang der (zu erwartenden) Erbschaft und dem momentanen Wohlstandsniveau liefert dann entsprechende Hinweise auf Umverteilungs- bzw. Konzentrationsphänomene. Hier muss sich der Vermögensbegriff natürlich auf Komponenten beschränken, die übertragbar sind.

Reichtum und Mäzenatentum

Ein Großteil der Reichen würde zumindest nicht ausschließen, sich als Mäzen und Förderer zu betätigen, wenn nicht eine große Unklarheit über die relevanten rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen herrschen würde. Für den Armut- und Reichtumsbericht wäre es aufschlussreich zu fragen, welcher Personenkreis unter welchen Bedingungen sich in derartige Projekte einbringen würde und inwieweit die Rahmenbedingungen für die potenziell Interessierten transparent sind.

8.1.2 Indikatoren für nicht-materielle Ressourcen im Reichtum

Reichtum und Gesundheit

Die Bedeutung, die innerhalb der bereits zitierten Schweizer Reichtumsstudie der individuellen Gesundheit beigemessen wurde, ist nur auf den ersten Blick überraschend. Mangelnde Gesundheit schränkt die Verwirklichungschancen aller, auch der materiell sehr gut gestellten Personen, deutlich ein. Der Armut- und Reichtumsbericht sollte sowohl den Gesundheitszustand der reichen Teilpopulation darstellen (zum Beispiel anhand der Lebenserwartung) als auch aufzeigen, inwieweit Reiche einen erhöhten Gebrauch von medizinischen Leistungen und Angeboten machen. Zudem wäre eine individuelle Selbsteinschätzung des Gesundheitszustandes von Interesse.

Bildung und Qualifikation im Reichtum

In stark wissensbasierten Gesellschaften wie der BRD beruhen ökonomische und politische Chancen sehr weitgehend auf einem hohen Qualifikationsniveau mit den entsprechenden Bildungszertifikaten. Inwieweit stehen dem reichen Bevölkerungsanteil Zugänge zu einer derartigen Qualifikation eher offen als anderen? Hierbei stellt

377 Vgl. Huster/Eissel (2000), S. 21 ff.

sich insbesondere die Frage nach karriererelevanten Zusatzqualifikationen, wie die frühe Promotion, Auslandsaufenthalte während der Studienzeit oder gar der Besuch einer der so genannten Elitehochschulen. Im Rahmen des Armut- und Reichtumsbericht ist aufzuzeigen, inwiefern die soziale Herkunft, insbesondere die materielle Ausstattung des Elternhauses und nicht zuletzt das Geschlecht hier den Zugang (mit-)bestimmen.

8.2 Reichtum und gesellschaftlich bedingte Chancen

8.2.1 Reichtum und politische Chancen

Demokratie ist nur möglich durch die Partizipation möglichst breiter Schichten und vieler Individuen. Wie groß ist das politische Interesse und die Bereitschaft zur politischen Partizipation beim materiell besser gestellten Bevölkerungsanteil? Als Indikatoren zu dieser Fragestellung bieten sich auch hier – analog zur Armutsmessung – die Beteiligung an der letzten Bundestagswahl als unterste Ebene politischer Teilhabe und die Mitgliedschaft oder Mitarbeit in politischen bzw. sozialen Institutionen als höhere Ebene der Partizipation an. Der Zugang zu Spitzenpositionen in der Politik steht für ein herausgehobenes Maß an Einfluss und Gestaltungsmöglichkeiten in diesem Bereich. Es wäre an dieser Stelle zu klären, ob und inwieweit ein Zugang zu politischen Entscheidungspositionen materiell besser gestellten Personen leichter fällt als der übrigen Bevölkerung. Da die Zahl der Spitzenpositionen sehr begrenzt ist, befürworten wir Mitgliedschaft/Mitarbeit in politischen bzw. sozialen Institutionen als zentralen Indikator in diesem Themenfeld.

8.2.2 Reichtum und ökonomische Chancen

Eng verknüpft mit der Frage nach den individuellen Qualifikationsmöglichkeiten ist der tatsächliche Zugang zu hoch dotierten Positionen im Wirtschaftsleben. Zwar weisen Frauen, wie bereits exemplarisch erwähnt, in vielen Bereichen das gleiche Qualifikationsniveau wie ihre männlichen Kollegen auf, der Zugang zu den Führungsetagen bleibt ihnen jedoch häufig verwehrt. Hier wäre eine Klärung hilfreich, inwieweit eine vorhandene hohe formale Qualifikation tatsächlich in unternehmerischer Selbständigkeit oder einer Führungsposition mündet.

8.2.3 Reichtum und soziale Chancen

Gesundheitssystem

Da Gesundheit eine elementare Voraussetzung für das Erreichen eines sehr hohen Maßes an Verwirklichungschancen bedeutet, ist ein offener Zugang zum Gesundheitswesens (das Beeinträchtigungen der Verwirklichungschancen durch Krankheiten vorbeugt, lindert oder überwindet) unerlässlich. Unterschiede, die in dieser Hinsicht zwischen materiell Reichen, Durchschnittsbürger/innen und Armen vorhanden sein können, sind zu untersuchen. Von Interesse ist, ob materieller oder gesellschaftlich bedingter Reichtum einen besseren Zugang zum Gesundheitswesen ermöglicht.

Bildungssystem

Ökonomische Chancen, das heißt Erfolg als Unternehmer und Selbständige sowie Führungspositionen in den Unternehmen, erfordern inzwischen fast immer hohe Bildungsabschlüsse. Ähnliches gilt für die Wahrnehmung politischer Chancen, sei es als Entscheidungsträger in Parteien und Ministerien, als Parlamentarier oder als einflussreiches Mitglied in den verschiedensten politischen Gremien (zum Beispiel Ausschüssen, Anhörungen etc.). Wesentlich für einen Reichtumsbericht, der die Verwirklichungschancen ins Zentrum stellt, ist daher die Frage, inwieweit Unterschiede im Zugang zu jenen Bildungsabschlüssen bestehen, die solche weiter gehenden Verwirklichungschancen eröffnen.

Befürchtet wird beispielsweise, neue nicht-universitäre Hochschulabschlüsse könnten Kennzeichen einer aufkommenden Spaltung von Bildungschancen sein. Einerseits sei dies in nicht-universitären Sektoren des Tertiären Bereichs zu befürchten, in denen ein erheblicher Teil der neuen Bildungsgruppen in Deutschland erfolgreich gewesen sei. Hier entsprächen Einkommen, gesellschaftlicher Stellenwert und Einfluss sowie die soziale Mobilität im späteren Karriereverlauf keineswegs den hohen Erwartungen an einen traditionellen akademischen Universitätsabschluss.³⁷⁸ Ähnliche Differenzierungstendenzen werden innerhalb der Universitätsausbildung selbst beobachtet. Hier wurde auf die mit ihrer massenhaften Vermehrung einhergehenden „Entwertung“ traditionell hoch bewerteter universitärer Bildungsabschlüsse mit dem inzwischen vorausgesetzten Erwerb einer Zusatzqualifikation (zum Beispiel der Promotion, mehrerer Aufenthalte im Ausland und/oder an Eliteschulen) reagiert.³⁷⁹ Entsprechend könnten solche Zusatzqualifikationen, und nicht (mehr) ein Universitätsabschluss allein, notwendig werden, um Chancen auf eine Spitzenposition in der Wirtschaft zu erlangen. Hinter beiden Differenzierungsphänomenen verbirgt sich die Gefahr, dass vermehrte Bildungschancen geschaffen und genutzt werden, ohne dass sich die ökonomischen und politischen Karrierechancen der Betroffenen tatsächlich verbessern.

378 Vgl. Gellert (2001), S. 180.

379 Vgl. Hartmann/Kopp (2001), S. 438.

Für die Reichtumsberichterstattung hat dies zwei unmittelbare Konsequenzen: zunächst muss geklärt und im Zeitverlauf regelmäßig kontrolliert werden, welche Bildungsabschlüsse für Spitzenpositionen in Wirtschaft und Politik (inzwischen) relevant sind. Hieran anschließend ist zu bestimmen, welche Gruppen die maßgeblichen Abschlüsse (zum Beispiel Promotion) besonders häufig oder eher selten erreichen.³⁸⁰ Ziel sollte es sein, darzulegen, inwieweit Herkunft oder Geschlecht bereits über die Bildungsvoraussetzungen bestimmen, die für eine weiter gehende Wahrnehmung ökonomischer und politischer Chancen unabdingbar sind.

Unterschiedliche Bildung und andere Nachteile im Bereich sozialer Chancen sind unter anderem auch für die Lohndifferenzierung von Frauen und Männern verantwortlich. So ist das Lohngefälle zwischen den 10% Spitzenverdienerinnen unter den Frauen und den 10% männlichen Spitzenverdienern in den Ländern der Europäischen Union mit 35% noch deutlicher ausgeprägt als bei niedrigeren Einkommensgruppen.³⁸¹ Gründe hierfür sind, neben unterschiedlichen Bildungsniveaus, mangelnde Kinderbetreuung (die meist nur die sozialen und ökonomischen Chancen von Müttern, aber nicht von Vätern beeinträchtigt), geschlechtstypische Orientierung an Teilzeitstellen mit begrenzten Aufstiegspotenzialen etc. Solche Lohndifferenzierungen ebenso wie Lohndiskriminierungen und ihre Ursachen sollten bei Spitzenverdienerinnen sowie bei allen anderen Beschäftigten Gegenstand des Armuts- und Reichtumsberichts sein. Hieraus ließe sich ein zusammenhängendes Bild der Lohndifferenzierungen und Lohndiskriminierungen von den untersten bis zu den obersten Gehaltsklassen gewinnen.

Wohnsituation

Die im Bereich der Armutsmessung zur Bewertung spezifischer Aspekte des Wohnens ausgewiesenen Indikatoren wie die Höhe der Miete oder wahrgenommene Beeinträchtigungen der Wohnung eignen sich bei Betrachtung der Wohnsituation des reichen Bevölkerungsanteils weniger. Einzig der Wohnflächenverbrauch und die Ausstattung einer Wohnung könnten als Indiz für einen gewissen Wohlstand gelten, da der Flächenverbrauch und die Ausstattungsqualität mit zunehmendem Einkommen deutlich ansteigen. Wir beschränken uns bei der Wahl eines Indikator zum Bereich Wohnen auf den Flächenverbrauch, der im Gegensatz zur einer Bewertung der Ausstattungsqualität leicht operationalisierbar und leicht verfügbar ist.³⁸²

380 Hierbei lassen sich möglicherweise weitere Bestimmungsgrößen herausarbeiten. So weisen nach Hartmann/Kopp (2001, S. 439) 50% aller Spitzenmanager nicht nur einen Dokortitel auf, sondern diese haben alle entweder Wirtschafts- oder Ingenieurwissenschaften oder Jura studiert.

381 Vgl. Europäische Kommission. (2001a), S. 8.

382 Dass dieser Indikator nicht unbedingt „Wohnungsreichtum“ beschreibt, dürfte auf der Hand liegen, wenn man an ältere Personen denkt, die allein in der Wohnung ihrer früheren Familie leben und daher einen entsprechend hohen Flächenverbrauch aufweisen. Hier eine Form des „Reichtums“ zu diagnostizieren, wäre sicher unangemessen.

8.2.4 Reichtum und soziale Sicherheit

Wie in 7.5.4 dargelegt, erhöht die soziale Sicherung in vielfältiger Weise auch die Verwirklichungschancen der reichen Bürgerinnen und Bürger – fordert von ihnen aber auch entsprechende Beiträge zur Finanzierung. Im Rahmen der Operationalisierung nähern wir uns der Frage nach der Sozialen Sicherung über zwei Indikatorenbündel. Zum einen soll das subjektive Sicherheitsempfinden der Einzelnen im Hinblick auf zentrale Lebensbereiche erfasst werden, wie die Furcht vor sozialem Abstieg oder die Furcht, Opfer krimineller Handlungen zu werden. Zum anderen sollen der Beitrag der Wohlhabenden zu den sozialen Sicherungssystemen in Form von so genannten Transfersalden dargestellt werden. Transfersalden geben nähere Auskunft darüber, wie ausgeprägt die Unterschiede von Bruttoeinkommen einerseits und verfügbarem Einkommen andererseits sind. Zum Bruttoeinkommen zählen auch hier alle empfangenen Übertragungen (zum Beispiel Sozialleistungen). Die geleisteten Übertragungen (zum Beispiel direkte Steuern) werden hingegen abgezogen. Der Transfersaldo misst dann die Differenz von Brutto- und verfügbarem Einkommen. Im Armut- und Reichtumsbericht sollten die Entwicklung der relativen Transfersalden mit steigendem Einkommen dokumentiert werden.

Von Interesse wäre hierbei eine nach Haushaltsgruppen mit unterschiedlichen Einkunftsarten (zum Beispiel Selbständige, Beamte, Angestellte, Arbeiter) gegliederte Darstellung, die die Entwicklung der relativen Transfersalden mit steigendem Einkommen erkennen lässt. Zudem sollten Indikatoren, die das Versagen der Sicherungssysteme dokumentieren, wie beispielsweise Kriminalitätsraten, im Bericht Berücksichtigung finden.

Die Bedrohung des Einzelnen durch Kriminalität begrenzt eindeutig die Verwirklichungschancen innerhalb einer Gesellschaft. Diese Begrenzung findet sowohl durch die eigentliche kriminelle Aktivität statt, als auch durch die als Bedrohung empfundene Möglichkeit, Opfer krimineller Handlungen zu werden. Eine weitere Einschränkung bedeuten die als notwendig angesehenen Vorkehrungen zur Abwehr dieser individuellen Bedrohung (zum Beispiel Ausgaben für private Sicherheitsdienste).

Für den Armut- und Reichtumsbericht bedeutet dies, dass der Zusammenhang zwischen materiellem Reichtum und der tatsächlichen wie auch der empfundenen Bedrohung durch Kriminalität aufgezeigt werden sollte. Konkret meint dies eine Analyse der reichen Teilpopulation dahingehend, inwieweit die Einzelnen bereits Opfer eines Kapitalverbrechens wurden bzw. wie groß ihre Befürchtung ist, Opfer eines solchen Verbrechens zu werden.

8.2.5 Reichtum und gesellschaftliche Transparenz

Korruption und Steuerhinterziehung schränken die Verwirklichungschancen gesetzestreuer Personen und Unternehmen in mehrfacher Hinsicht ein. Im Falle der Korruption müssen entweder von ihrer Seite Vorleistungen erbracht werden oder das Risiko eingegangen wer-

den, bei Aufträgen, Bewerbungen etc. keine Berücksichtigung zu finden. Im Falle der Steuerhinterziehung trägt der redliche Bevölkerungsanteil die Steuerlast der Hinterzieher mit. Im Armuts- und Reichtumsbericht wäre daher eine Dokumentation der Verbreitung von Korruption und Steuerhinterziehung bedeutsam.

8.3 Zusammenfassung

Eine Erweiterung des Reichtumsbegriffs über den materiellen Ressourcenreichtum hinaus erscheint aus mehreren Gründen sinnvoll. So bestimmen auch nicht-materielle Ressourcen (zum Beispiel Gesundheit), inwieweit ein sehr hohes Maß an Verwirklichungschancen erreicht werden kann. Darüber hinaus lassen sich Privilegien nur durch eine Betrachtung der gesellschaftlich bedingten Chancen erschließen.

Die Herleitung von Indikatoren ebenso wie von Einkommens- oder Vermögensbegriffen sollte von den als relevant angesehenen Reichtumsfunktionen ausgehen. Schließlich lassen sich verschiedene Formen von individuellen Anreizfunktionen und gesellschaftlichen Funktionen unterscheiden. Erste Hinweise auf die Attribute, die die Bevölkerung dem Reichtum zuordnet und auf tatsächliche Anreizschwellen im materiellen Reichtum, lassen sich mit subjektiven Standardbewertungen gewinnen. Ob sich ein nennenswerter Anteil von Personen (wie etwa in der Schweiz) bereits weit unterhalb dieses Einkommens oder Vermögens als reich empfindet, lässt sich durch subjektive Selbstbewertungen aufzeigen.

Soll mit dem „gehobenen Konsum“ eine spezielle Funktion des materiellen Reichtums ermittelt werden, so bieten sich ebenfalls subjektive Maße an. Das, was als „gehoben“ gelten soll, lässt sich am zutreffendsten durch subjektive Standardbewertungen bestimmen. Beim derzeitigen „objektiven“ Einkommensanteilsmaß von 200% eines mittleren Einkommens bleiben dagegen die tatsächlichen Werturteile der Bevölkerung außer Acht. Zudem spricht die starke Fluktuation unter den „200%-Reichen“ gegen den willkürlich gesetzten Schwellenwert, da gehobener Konsum in der Regel ein über längere Zeit hinreichendes Einkommensniveau verlangt. Will man Reichtum im Sinne eines gehobenen Konsums erfassen, so erfordert dies einen engeren Einkommensbegriff, der lediglich das für Konsumausgaben verfügbare Einkommen umfasst.

Mindestens ebenso bedeutsam wie ein Maß für den gehobenen Konsum erscheinen Indikatoren für materiellen Reichtum als Basis privater Vorsorge, etwa im Alter. Hier gilt es, objektive Vermögensindikatoren zu entwickeln, die die „zeitliche Reichweite privater Vorsorge“ (in Jahren) ausweisen. Die Messung von Reichtum nach der zeitlichen Reichweite privater Vorsorge sollte, sofern die Vorsorge für das Alter im Mittelpunkt steht, einen weiten Einkommensbegriff zugrunde legen. Es gilt, zum Beispiel künftige Ansprüche gegenüber Renten- und Kapitallebensversicherungen und vorhandenes Immobilieneigentum einzubeziehen. Schließlich tragen all diese Ansprüche und Vermögenswerte zur Vorsorge im Alter bei.

Ein qualitativer Sprung ergibt sich bei einem Grenzwert der zeitlichen Reichweite des Vermögens: nämlich dann, wenn eine dauerhafte Einkommenssicherung allein mit dem Vermögen gelingt. Aufgrund des zeitlichen Spielraums und der Unabhängigkeit vom System der sozialen Sicherung entstehen hier weitreichende Einflussmöglichkeiten und Verwirklichungschancen. Diese Schwelle sollte als objektiver Vermögensindikator der „Einkommensreproduktion“ einbezogen werden. Die Funktion der Einkommensreproduktion verlangt einen Vermögensbegriff, der nicht unmittelbar verfügbares Vermögen ohne Vermögenserträge ausschließt.

Darüber hinaus spielt die Funktion der Vermögensübertragung eine immer größere Rolle für die Entwicklung und Verteilung materiellen Reichtums. Die Reichtumsberichterstattung sollte dem durch Indikatoren zur Erfassung von Schenkungen und Erbschaften Rechnung tragen. In diesem Zusammenhang bietet sich die Verwendung eines sehr weiten Vermögensbegriffes an, da Vermögen unterschiedlichster Form die Verwirklichungschancen der Empfänger verbessern kann.

Nicht zuletzt ist zu prüfen, inwieweit „Ultra-Reichtum“, der sich durch einen Überfluss an Mitteln und den Verlust an Zielen auszeichnet, durch einen Vermögensindikator weit oberhalb der Einkommensreproduktion erfasst werden kann. Die Bestimmung eines solchen Ultra-Reichtums stößt derzeit allerdings noch auf vielfältige konzeptionelle Schwierigkeiten und ungelöste Datenprobleme.

Reichtum umfasst mehr als nur materiellen Reichtum. So spielen auch nicht-materielle Ressourcen eine große Rolle. Insbesondere die Gesundheit stellt dabei eine notwendige, wenn gleich nicht hinreichende Bedingung für ein sehr hohes Maß an Verwirklichungschancen dar. Der hohe Stellenwert der Gesundheit zeigt sich in der Schweiz in ersten Umfragen zu diesem Thema: so ist Gesundheit für die dortigen Bürgerinnen und Bürger ein noch wichtiger Aspekt für die Bestimmung von Reichtum als ein hohes Einkommen oder Vermögen.

Ressourcenkonzepte zur Erfassung des Reichtums ermitteln meist nur privaten Reichtum. Eine solche Verengung der Perspektive wird der Bedeutung der gesellschaftlichen Infrastruktur auch für materiell reiche Bürgerinnen und Bürger nicht gerecht. Schließlich ist es wesentlich, ob zu privatem Reichtum eine funktionierende gesellschaftliche Infrastruktur, Zugangs- und Beteiligungschancen und Transparenz hinzukommen, oder ob ein erheblicher Teil des privaten Reichtums eingesetzt werden muss, um die Folgen öffentlicher Armut zu kompensieren.

Ohnehin sollten die gesellschaftsbezogenen positiven Funktionen des Reichtums richtig eingeschätzt werden. Entsprechend bieten sich im Bereich der sozialen Chancen Indikatoren zur Ermittlung von Potenzial, Umfang und Ausrichtung des Einflusses von Stiftern und Sponsoren an. Jedoch müssen auch Privilegierungen im Bildungssystem und hierauf aufbauende unterschiedliche Karrieremuster als Teil der sozialen Chancen in

der Berichterstattung zum Ausdruck kommen. Gleiches gilt für soziale Unterschiede im Zugang zum Gesundheitswesen und in der Verfügbarkeit von Gesundheitsleistungen. Reichtum hängt dagegen nicht notwendigerweise mit einer umfangreichen verfügbaren Wohnfläche zusammen; insbesondere ist ein solcher „Wohnraumreichtum“ keineswegs immer mit materiellen und anderweitig hohen Verwirklichungschancen verbunden. Die Eignung des Indikators eines hohen Wohnraumverbrauchs zur Identifikation von Reichtums an Verwirklichungschancen ist nicht zuletzt deshalb fraglich, als die Verfügbarkeit umfangreichen Wohnraums häufig mehr über persönliche Präferenzen als über die Verwirklichungschancen aussagt.

Eine positive gesellschaftliche Funktion des Reichtums ist darin zu sehen, dass er als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung Investitionen und Innovationen ermöglicht. Allerdings ist der Zusammenhang von hohen Einkommen und Sachkapitalinvestitionen in Zeiten zunehmend spekulativer Finanzanlagen keineswegs stabil.

Ungeachtet dessen erzeugen überdurchschnittliche Einkommen von Selbständigen und Führungskräften aus ökonomischer Sicht zunächst keinen politischen Handlungsbedarf. Soweit es sich um erfolgsabhängige Risikoeinkommen handelt, müssen sie auf längere Sicht über den übrigen Einkommen liegen, da sie gleichsam eine Risikoprämie beinhalten. Allerdings stellt sich die Frage, ob der Zugang zur Selbständigkeit und in Führungspositionen bei gleicher Eignung allen Gesellschaftsmitgliedern im selben Maße gewährleistet ist. Insofern sind Indikatoren zur Offenheit von Spitzenpositionen für unterschiedliche Gruppen (zum Beispiel Frauen) ein notwendiger Bestandteil des Berichtssystems.

Reichtum erfüllt auch für die soziale Sicherung positive gesellschaftliche Funktionen, insbesondere durch die Stärkung des materiellen Umverteilungspotenzials. Ebenso sollte nicht verkannt werden, dass der Schutz vor Kriminalität in einer Gesellschaft mit funktionierender sozialer Sicherung sehr viel zuverlässiger gewährleistet werden kann als durch die Finanzierung privater Sicherheitskräfte in einer Gesellschaft mit nur rudimentärer sozialer Sicherung. Um die Bedeutung der sozialen Sicherung für den Schutz vor Kriminalität zu verdeutlichen, sollten geeignete Indikatoren entwickelt werden.

Jedoch wird das gesamte Steuer- und Transfersystem durch Privilegierungen zugunsten von Selbständigen, Unternehmerinnen und Unternehmern sowie anderen Beziehern höherer Einkommen verändert. Der Rückzug von Teilen der Selbständigen und höher Verdienenden aus der Finanzierung der sozialen Sicherung mit Hilfe von Steuerverkürzungen und -hinterziehungen verletzt alle Prinzipien der sozialen Sicherung. Nicht zuletzt schädigt er in besonderem Maße andere Unternehmer, Selbständige und gut Verdienende, die ihrer Finanzierungsverantwortung nachkommen, jedoch im Ergebnis durch sehr hohe, wachstumsfeindliche Steuersätze belastet werden. Um solche Fehlentwicklungen zu identifizieren, sollten Transfersalden, nach Berufsgruppen differenziert, in ein Berichtssystem aufgenommen werden. Transfersalden geben den Saldo zwischen geleisteten und empfangenen

Übertragungen (im Verhältnis zum Einkommen) wieder. Bei ihrer Konkretisierung müssen die bei Selbständigen, Beamten und sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern sehr unterschiedlichen Systeme der sozialen Sicherung und die daraus folgende ungleiche Höhe der notwendigen privaten Vorsorgeaufwendungen beachtet werden.

Privilegien im Steuer- und Transfersystem zugunsten von Selbständigen, gut Verdienenden und Beamten sind nicht selten Ergebnis eines größeren politischen Einflusses von qualifizierten Beziehern höherer Einkommen. Dies veranschaulicht die Bedeutung von Unterschieden in der Wahrnehmung politischer Chancen für eine Armuts- und Reichtumsberichterstattung, die auch die Ursachen bestehender Probleme klären will. Die hohe politische Beteiligung reicher Bevölkerungsgruppen ist zunächst keinesfalls als Problem anzusehen. Schließlich ist eine möglichst breite politische Beteiligung – sowohl von Armen als auch von Reichen – wünschenswert, um die jeweiligen Interessen bestmöglich zur Geltung zu bringen. Bedenklich ist vielmehr die relativ geringe politische Beteiligung der Armutsbevölkerung, die eine Asymmetrie der politischen Beteiligung verursacht. Eine Verschärfung dieser Problematik tritt ein, wenn, gestützt auf Interessengruppen oder persönlichen Einfluss, eigene Interessen zu Lasten politisch weniger Organisierter durchgesetzt werden. Es gilt daher – neben der Wahlbeteiligung als Grundform politischer Beteiligung – die Mitgliedschaft in politischen Interessengruppen zu bestimmen, die für das Entstehen von Privilegien eine erheblich größere Bedeutung besitzt. Ferner sollten regelmäßig soziale Unterschiede bei der Besetzung politischer Führungspositionen untersucht werden, um ein aussagefähiges Bild von der Offenheit politischer Führungspositionen zu erhalten.

Privilegien – nicht nur im politischen Bereich – können auf Dauer nur durchgesetzt werden, wenn es an gesellschaftlicher Transparenz fehlt. Vorteile, die allein auf der Intransparenz gesellschaftlicher Aktivitäten beruhen, beeinträchtigen letztendlich die Verwirklichungschancen in einer Gesellschaft. Dies gilt etwa für Steuerhinterziehung, Korruption und Schwarzarbeit gleichermaßen. Nach dem heutigen Stand der Forschung ist es durchaus möglich, auch zu diesen – lange Zeit kaum erfassbaren Phänomenen – aussagefähige Indikatoren zu entwickeln und zu bestimmen. Es ist daher zu prüfen, welche der inzwischen verwendeten Ansätze zur Bestimmung von Steuerhinterziehung, Korruption und Schwarzarbeit sich am besten für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung eignen.

Ein Beispiel, wie solche Reichtumsindikatoren aussehen könnten, zeigt die Aufstellung im Anhang.

9 Weitere Anforderungen an ein zukünftiges Berichtssystem

In diesem Kapitel soll/sollen:

- *über die bereits in den vorhergehenden Kapiteln erarbeiteten Vorschläge hinaus weitere Anforderungen an ein zukünftiges Berichtssystem präzisiert werden,*
- *die Außendarstellung eines weiten Armuts- und Reichtumskonzepts im Sinne der in 3.3 begründeten Primär- und Sekundärindikatoren an einem Beispiel veranschaulicht werden,*
- *wesentliche inhaltliche Schwerpunkte beschrieben werden, die in einem künftigen Berichtssystem stärker zu berücksichtigen sind als bisher,*
- *wesentliche Grenzen dieser Studie und weiterer Forschungsbedarf dargelegt werden.*

In Abschnitt 9.1 erörtern wir, welche Datenbasis für die Konkretisierung der hier vorgeschlagenen Konzeption erforderlich und denkbar ist. Hieran schließen sich weitere Hinweise auf inhaltliche Schwerpunkte und Prioritäten eines künftigen Berichtssystems an (9.2). Mit den Grenzen der Studie und weiterem Forschungsbedarf beschäftigen wir uns in Abschnitt 9.3 und beschließen das Kapitel mit einem kurzen Schlusswort in Abschnitt 9.4.

9.1 Datenanforderungen an ein künftiges Berichtssystem

Im Folgenden soll eine Reihe von Anforderungen formuliert werden, denen eine Datenbasis zur empirischen Analyse von Armut und Reichtum in Deutschland genügen sollte.

Die Vielschichtigkeit und Mehrdimensionalität der Begriffe Armut und Reichtum erfordert zunächst den Rückgriff auf Mikrodaten, das heißt auf Einzelinformationen zur Lebenslage konkreter Individuen und Haushalte. Die Auswahl dieser Personen und Haushalte muss repräsentativ erfolgen – also die deutsche Wirklichkeit getreu abbilden können. Die gängigen Verfahren zur Stichprobenziehung gewährleisten eine derartige Repräsentativität. Aufgrund der notwendigen Betrachtung zahlreicher – für Wissenschaft und Politik – relevanter gesellschaftlicher Teilgruppen, sollte die Repräsentativität auch für diese Teilgruppen gewährleistet werden können. Voraussetzung hierfür ist ein entsprechend hoher Stichprobenumfang.

Ein derartiger Datensatz muss auf Ebene der Personen neben den eigentlichen Indikatoren zur Armuts- und Reichtumsmessung auch die erforderlichen soziodemographischen Merkmale (Alter, Geschlecht, Familienstand etc.) und Hintergrundvariablen bereit stellen, die eine spätere Strukturanalyse erst möglich machen. Hierzu zählen insbesondere Angaben zum Haushaltskontext der befragten Personen.

Die Analyse der Dynamik von Armut und Reichtum, das heißt insbesondere von individuellen Aufstiegs- und Abstiegsprozessen erfordert eine Betrachtung der Personenauswahl über die Zeit hinweg. Erst eine kontinuierlich stattfindende Wiederholungsbefragung eines identischen Personenkreises (Panel) erlaubt derartige Betrachtungen und kann die Auswirkungen politischen Handelns im Einzelfall sichtbar machen.

Etliche der vorgeschlagenen Indikatoren verweisen auf gesamtgesellschaftliche Strukturmerkmale, wie beispielsweise die Frage nach der Effizienz der Sozialen Sicherungssysteme.

Andere Indikatoren wiederum, wie zum Beispiel die Arbeitslosenquote, müssen auf der Mikroebene erfasst werden, obwohl sie auf der Makroebene bereits vorliegen. Auf der Mikroebene sind die Angaben für entsprechende Strukturanalysen unerlässlich – auf der Makroebene können und sollten die korrespondierenden Werte zur Validierung der Einzelverteilungen herangezogen werden.

Für die Bundesrepublik Deutschland existiert bereits eine repräsentative Mikrodatenbasis auf der Ebene der privaten Haushalte: das Sozio-OEkonomische Panel (SOEP). Sie wird im jährlichen Rhythmus seit 1984 bei denselben Personen und Familien in der Bundesrepublik durchgeführt und erfüllt bereits eine Fülle der beschriebenen Anforderungen. Eine Reihe von Studien aus dem Bereich der Armuts- und Reichtumsforschung liegen bereits mit Rückgriff auf das SOEP vor.

Die Verwendung des SOEP im Rahmen der Armuts- und Reichtumsmessung unterliegt allerdings zwei Einschränkungen: Die extremen Ränder der Wohlstandsverteilung werden vom SOEP nur unzureichend erfasst. An unteren Ende fallen gerade Personen ohne festen Wohnsitz wie zum Beispiel Wohnungslose oder Obdachlose, die gesamte Heim- und Anstaltsbevölkerung und sonstige Personen außerhalb von Privathaushalten durch das Raster des Stichprobenziehungsverfahrens. Am oberen Ende bilden wiederum die Superreichen eine zu kleine gesellschaftliche Teilgruppe, um in nennenswerte Zahl unter den knapp 11.000 Befragten aufzutauchen. Zudem weist diese Gruppe bei Interviews deutlich höhere Ausfallquoten auf, da insbesondere Fragen nach Einkommen und Vermögen zu den sensiblen Themenbereichen der Umfrageforschung gehören.³⁸³

383 vgl. Krupp (1979).

Während sich für die Reichen – zumindest die Analyse ihrer monetären Ressourcen betreffend – die ergänzende Nutzung des Informationspotentials der Lohn- und Einkommensteuerstatistik³⁸⁴ anbietet³⁸⁵, müssen für Personen ohne festen Wohnsitz neue Erhebungen durchgeführt werden, um hier zu einer aussagefähigen Datengrundlage zu kommen.

Das Niedrigeinkommenspanel (NIEP) lässt darüber hinaus aufgrund seiner detaillierten Fragen weiter gehende Informationen zur Armutsanalyse sowie zur Identifikation von Erfolgs- und Misserfolgsk Faktoren beim Austritt aus Armut zu.

Darüber hinaus sollen die auf der Basis des SOEP ermittelten Ergebnisse soweit wie möglich den entsprechenden Resultaten anderer deutlich umfangreicherer Erhebungen gegenübergestellt werden, um verlässlichere Aussagen formulieren zu können. Zu denken ist dabei insbesondere an die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe mit Blick auf die Haushaltsausstattung sowie an den Mikrozensus für eine nähere Analyse des Erwerbslebens.

Eine weitere Einschränkung betrifft die Komplexität mancher Indikatoren. Es wäre auf Grund des Aufwandes im Rahmen des SOEP zum Beispiel nicht möglich, den Grad der Kompetenzarmut mit zu erheben. Hier muss auf externe Datenquelle, wie die PISA-Studie oder PIRLS zurückgegriffen werden.

Trotz der genannten Einschränkungen, die allerdings auf jede andere bekannte Mikrodatenbasis ebenfalls zuträfen, halten wir ein erweitertes SOEP als Datengrundlage für am besten geeignet. Zum Zwecke der Armuts- und Reichtumsberichterstattung wäre es um die in den Kapiteln 6 und 8 empfohlenen Indikatoren zu ergänzen und könnte dann als zentrale Datengrundlage für das Berichtssystem dienen.

Insgesamt wird es daher auch künftig des arbeitsteiligen Einsatzes mehrerer Surveys bedürfen, um eine möglichst aussagefähige Grundlage für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung zu gewährleisten. Allerdings bietet es sich an, eine Erhebung (etwa das SOEP) ins Zentrum zu stellen, der die zu Beginn dieses Abschnitts benannten Anforderungen erfüllt und durch weitere bestehende sowie neue Datenbasen flankiert und ergänzt werden muss.

384 Schon seit geraumer Zeit wird von Seiten des Statistischen Bundesamtes geprüft, wie unter Beachtung des Steuergeheimnisses und des Datenschutzes Steuerdaten in Form von „Scientific-use-files“ der Wissenschaft zugänglich gemacht werden können.

385 Vgl. zur Notwendigkeit einer mit Blick auf die Erfordernisse des Berichtssystems erweiterten amtlichen Statistik: Hauser/Becker (2001), S.56

9.2 Inhaltliche Schwerpunkte und Prioritäten eines künftigen Berichtssystems

Aufbauend auf einer solchen Datenbasis sollte es möglich sein, wesentliche Informationen über Armut und Reichtum an Verwirklichungschancen zu gewinnen, die die Basis eines zielorientierten Armuts- und Reichtumsberichtes bilden.

Wesentlich – auch für die Ausgestaltung politischer Maßnahmen – ist es, die wechselseitigen Beziehungen zwischen den verschiedenen Dimensionen der Verwirklichungschancen zu erforschen. Darüber hinaus sollte durch Verknüpfung der Mikrodaten das Ausmaß unterschiedlicher Mehrfachbelastungen in den verschiedenen Bereichen der Verwirklichungschancen ermittelt werden. Die Konsequenzen, die sich hieraus für die Betroffenen ergeben, lassen sich im Anschluss mit Hilfe von gezielten Lebenslagenuntersuchungen bestimmen. Neue Erkenntnisse zu den wechselseitigen Beziehungen zwischen den verschiedenen Dimensionen der Verwirklichungschancen ebenso wie jene zu den Auswirkungen von Mehrfachbelastungen sollten – beispielsweise in Form jeweils eines Schwerpunktthemas – Eingang in die Armuts- und Reichtumsberichte finden.

Ein besonderes Anliegen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung sollte es sein, Situation und Handlungsbedarf im Bereich armer Bürgerinnen und Bürger ohne oder mit nur geringem politischem Einfluss zu thematisieren. Beispiele hierfür sind die Situation von geistig Behinderten in und außerhalb von Werkstätten, von psychisch Kranken, Obdachlosen, Straßenkindern und Straffälligen. Hierzu sind, wie bereits erwähnt, oft neue offizielle Erhebungen erforderlich, die auch Menschen außerhalb des Haushaltskontexts erfassen. Solchen Erhebungen muss, auch mit Blick auf Weiterentwicklung der europäischen Armutsberichterstattung, höchste Priorität zukommen.³⁸⁶ Gleiches gilt für die Schaffung einer Datenbasis, die klare Aussagen über Ausmaß, Ursachen und Konsequenzen von funktionalem Analphabetismus liefert. Sie sollte zudem die Untersuchung der Hemmnisse der Teilnahme an Alphabetisierungskursen ermöglichen. Schließlich kommt funktionaler Analphabetismus in einer Wissensgesellschaft dem faktischen Ausschluss einer ganzen Reihe von Verwirklichungschancen gleich.

Solche Aspekte sind zentral für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung, zumal aufgrund der meist schwachen politischen Organisation dieser Gruppen oft keine anderweitigen aussagefähigen Daten vorliegen. Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung erscheint uns als besonders naheliegend, um der hohen Priorität, die die Lebenssituation von Menschen mit solchen erheblich eingeschränkten Verwirklichungschancen verlangt, Rechnung zu tragen. Dies schließt auch die Verantwortung für die Verfügbarkeit einer ergiebigen Datenbasis zu diesen Problembereichen ein.

386 Vgl. Atkinson u.a. (2002), S. 29 und 42.

Darüber hinaus sollte die Situation weiterer Seltenst- oder Nichtwähler, wie zum Beispiel von Ausländern und Asylbewerbern durch geeignete Disaggregation vorhandener Daten Beachtung finden. Nicht zuletzt verlangt die Orientierung am Gender Mainstreaming-Ansatz, die Ergebnisse jeweils für Frauen und für Männer auszuweisen.

9.3 Primär- und Sekundärindikatoren als Basis einer öffentlichkeitswirksamen Präsentation

Wie bereits im Abschnitt 3.3 dieser Studie dargelegt, bietet es sich an, im Armuts- und Reichtumsbericht ein Bild von Armut und Reichtum an Verwirklichungschancen zu vermitteln, dass dem breiten Spektrum und der großen Zahl von relevanten Indikatoren gerecht wird. Die öffentlichkeitswirksamen Kernaussagen sollten dagegen in einer begrenzten Zahl von Primär- und Sekundärindikatoren gebündelt werden, um eine geeignete Basis für die gewünschte breite Diskussion in der Öffentlichkeit zu schaffen. Im Folgenden haben wir lediglich beispielhaft eine solche Auswahl von denkbaren Primär- und Sekundärindikatoren zusammengestellt. In ihnen spiegeln sich die Werturteile einzelner Verfasser dieser Studie wider, die keineswegs mit denen der Gesamtbevölkerung übereinstimmen müssen. Insofern hat diese Übersicht über die Primär- und Sekundärindikatoren nur beispielhaften Charakter. Die tatsächliche Auswahl dieser Indikatoren verlangt eine möglichst breite öffentliche Mitwirkung.

Eine rein exemplarische Illustration, wie eine solche Auswahl von Primär- und Sekundärindikatoren aussehen könnte, gibt der Anhang.

9.4 Grenzen der Studie und weiterer Forschungsbedarf

9.4.1 Grenzen der Studie

Bereits im Abschnitt 3.2 haben wir begründet, dass es – mit Blick auf die Ziele der Armuts- und Reichtumsberichterstattung – viel versprechend erscheint, mit dem Ansatz der Verwirklichungschancen von Amartya Sen ein weites Konzept von Armut und Reichtum als normative Basis zugrunde zu legen. Es sei nochmals betont, dass diese normative Basis nicht als allein gültig betrachtet, jedoch als zielführend für die Anliegen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung angesehen werden kann. Was die einzelnen Bürgerinnen und Bürger sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler jeweils unter Armut oder Reichtum

verstehen, kann hiervon abweichen. Die Offenlegung der normativen Grundlagen ebenso wie die Weite des Konzepts sollte es aber gerade dann zu einer geeigneten konzeptionellen Basis machen, wenn ein Konsens, wegen der unterschiedlichen Werturteile, nicht zu erzielen ist.

Ferner schließen wir uns der Auffassung von Atkinson u.a. (2002, S. 21) an, nach der die Bestimmung von Indikatoren einen partizipatorischen Ansatz erfordert, der die Betroffenen oder zumindest ihre Repräsentanten an einer solchen Festlegung beteiligt. Nur auf diese Weise ist gewährleistet, dass die gewählten Indikatoren den Anspruch der Nachvollziehbarkeit und Relevanz erheben können. Die hier vorgeschlagenen Indikatoren verstehen sich daher nur als Beispiele, die die Möglichkeiten einer Operationalisierung des Gesamtkonzepts veranschaulichen sollen, ohne den unabdingbaren partizipatorischen Ansatz ersetzen zu wollen.

Nicht zuletzt hätte es den Rahmen des ohnehin sehr weit angelegten Untersuchungsauftrags gesprengt, hätten wir den Versuch unternommen, für jeden der in den Kapiteln 5 bis 8 vorgeschlagenen Indikatoren anzugeben, nach welchen Bevölkerungsgruppen und nach welchen weiteren Kriterien eine Disaggregation vorzunehmen sei.

9.4.2 Weiterer Forschungsbedarf

Eine Reihe weiterer durchaus wesentlicher Aspekte konnten wir im begrenzten Rahmen dieser Studie nicht hinreichend würdigen. Auf einige von ihnen, die ergänzend zu den bereits genannten Erkenntnislücken künftigen Forschungsbedarf darstellen, soll im Folgenden hingewiesen werden.

Die Betrachtung von Armut im Zeitablauf ist ein zentraler Aspekt, für dessen Erfassung im Armutsbericht in diesem Gutachten mit den Quoten persistenter Armut zwei einfache deskriptive Maße vorgeschlagen werden. Damit können aber bei weitem nicht alle Facetten der Armutsdynamik hinreichend beleuchtet werden. Beispielsweise liefern diese Indikatoren keine Informationen über die Einflussfaktoren auf das Risiko, in Armut zu geraten, bzw. die Chance, bestehender Armut zu entkommen, sowie über deren Wirkungszusammenhänge. Insbesondere bleiben dynamische Aspekte der Intensität von Armut außer Acht. Schließlich wäre auch eine detailliertere Analyse der Verteilung der Dauer von Armuts-episoden wünschenswert. Eine Berücksichtigung dieser Punkte in einem Armutsbericht erfordert ökonometrische Ansätze. Vor allem multivariate Hazardratenmodelle sind in diesem Zusammenhang viel versprechend, wobei sich gerade für Armutsanalysen bisher noch keine Modellspezifikation als Standard etablieren konnte. Daher besteht der Bedarf, die bestehenden Ansätze für ihre Verwendung in einem regelmäßigen Armutsbericht weiter zu entwickeln.

Ferner hat sich gezeigt, dass die Beziehungen zwischen politischer und sozialer Beteiligung und deren Einfluss auf die Verwirklichungschancen näher erforscht werden sollten. Gegenstand dieser Untersuchungen sollte auch die Präzisierung geeigneter Indikatoren zur Erfassung mangelnder oder sehr umfangreicher politischer Beteiligung sein.

Inwieweit eigene Ziele verwirklicht werden können, hängt über die in dieser Studie genannten Faktoren hinaus entscheidend von der tatsächlich verfügbaren Zeit und dem Einfluss auf die eigene Zeitstruktur im Alltag ab. Fragen der „Zeitarmut“ und des „Zeitreichtums“ sind daher für die Weiterentwicklung des Konzepts von Interesse. Hier besteht allerdings noch erheblicher grundlegender Forschungsbedarf.³⁸⁷

Eine wesentliche Anforderung an diese konzeptionelle Klärung von Fragen der Zeitsouveränität und Zeitverwendung besteht darin, ein realistischeres Bild der Beiträge zur Gesellschaft zu erhalten. Es sollte über die bezahlte Erwerbsarbeit hinausgehen und auch unbezahlte, sozial wertvolle Aktivitäten berücksichtigen. Von besonderer, allerdings keineswegs ausschließlicher, Bedeutung ist dies für die Konkretisierung von Unterschieden in den Verwirklichungschancen zwischen Frauen und Männern.³⁸⁸

Ungeachtet dessen lassen sich Konzept und Anliegen des Gender Mainstreaming auf Zeitaspekte ebenso wenig verkürzen wie auf Einkommensvergleiche. An verschiedenen Stellen dieser Studie ist angeklungen, dass das Konzept der Verwirklichungschancen Fragen der Gleichstellung von Frau und Mann als Querschnittsaufgabe versteht und daher einen gut geeigneten Analyserahmen darstellt. Zumindest an dieser Stelle sei ergänzend darauf hingewiesen, dass daher inzwischen eine ganze Reihe von Publikationen zur umfassenden Gleichstellung von Frauen vorliegen, die auf dem Konzept der Verwirklichungschancen beruhen.³⁸⁹

Nicht zuletzt spricht viel dafür, sich künftig vermehrt mit Umweltfragen als wesentlichen Determinanten der Verwirklichungschancen auseinander zu setzen. Bauen, Wohnen, Ernährung und Mobilität sind in Industrieländern die Alltagsbereiche mit dem größten Umweltverbrauch. Nähere Untersuchungen zeigen, dass dieser Ressourcenverbrauch auch ungleich verteilt ist. So geht ein steigendes Einkommen eindeutig mit höheren Umweltbelastungen in den Bereichen Bauen und Wohnen sowie Mobilität einher.

387 Siehe hierzu den Beitrag von Wotschack (2001).

388 Frauen wenden mit etwa fünf Stunden täglich im Durchschnitt doppelt so viel Zeit für Reproduktionstätigkeiten auf wie Männer und haben damit trotz niedrigerer Erwerbsarbeitszeiten weniger Freizeit. Es ist offensichtlich, dass sich solche Unterschiede auf die gesamten Verwirklichungschancen auswirken; vgl. Wotschack (2001), S. 241.

389 Sen selbst hat sich in einer ganzen Reihe eigener Publikationen mit der Gleichstellung von Frauen aus der umfassenden Perspektive der Verwirklichungschancen beschäftigt; siehe beispielsweise Sen (1995, 1990, 1983). Einen Überblick auch aus internationaler Sicht geben Kapitel 8 („Selbstbestimmung der Frauen und sozialer Wandel“) in Sen 2000a sowie die dort zitierten zahlreichen Literaturhinweise. Sie ermöglichen eine Vertiefung von Studien wie etwa die von Sellach (2000) zur Frauenarmut in Deutschland.

Mit Blick auf die Bedeutung einer nachhaltigen Entwicklung in Industriestaaten könnte eine stärkere Berücksichtigung von Umweltaspekten in einigen Bereichen zu neuen Einsichten führen. So ist eine große Zahl von Räumen pro Person aus einer sehr engen ökonomischen Sicht zunächst nur ein Ausdruck spezieller Präferenzen. Im Nachhaltigkeitskontext wäre sie dagegen unter Umständen als nicht nachhaltige Inanspruchnahme von Umweltressourcen zu Lasten Dritter anzusehen. Schließlich ist davon auszugehen, dass mit der Siedlungsfläche künftig weit sparsamer umzugehen sein wird als es heute noch üblich ist.

9.5 Schluss

Die vorgegebenen Zielsetzungen dieser Studie umfassen sowohl inhaltlich als auch methodisch ein sehr weites Spektrum. Es konnte daher nicht das Ziel der Arbeit sein, die jeweils meist nur kurz angesprochenen Aspekte detailliert und erschöpfend zu erörtern. Jedoch haben wir versucht, die Richtung zu skizzieren und zu veranschaulichen, in die unseres Erachtens aus inhaltlichem und methodischem Blickwinkel weiter gedacht werden sollte. Insofern hätte diese Studie ein wesentliches Ziel erreicht, wenn sie als Bestandteil einer gemeinsamen Diskussionsgrundlage angesehen würde, die unabdingbar für die Weiterentwicklung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ist.

9.6 Zusammenfassung

In der Armuts- und Reichtumsberichterstattung lassen sich nur dann möglichst aussagefähige Ergebnisse dokumentieren, wenn eine Mikrodatenbasis im Zentrum steht, die einigen Mindestanforderungen genügt. Die zentrale Mikrodatenbasis sollte umfassend sein, das heißt:

- Individualdaten sowohl über Armut als auch über Reichtum enthalten,
- alle Dimensionen bzw. Grundelemente der Verwirklichungschancen erfassen,
- sich als Panel zur Fundierung einer dynamischen Armuts- und Reichtumsmessung eignen,
- eine hinreichende Fallzahl umfassen, um einzelne Problemgruppen näher analysieren und die Kumulation von Mehrfachbelastungen und -privilegierungen verlässlich untersuchen zu können.

Eine Datenbasis, die all diesen Anforderungen vollständig gerecht wird, existiert in Deutschland nicht. Sofern die Einführung einer neuen Mikrodatenbasis zu aufwändig erscheint, wäre eine andere Lösung die Erweiterung eines bereits existierenden Datensatzes. Sie ließe sich dort, wo vorläufig oder dauerhaft Datenlücken bestehen, behelfsweise durch anderweitig gewonnene Mikrodaten ergänzen. Konkret wäre unseres Erachtens die Verwendung eines modifizierten und erweiterten Sozio-Ökonomischen Panels (SOEP) als zentraler Datensatz am besten geeignet. Es muss allerdings in einigen Bereichen durch weitere Datensätze (zum Beispiel NIEP, EVS, Einkommensteuerstatistik, ALLBUS) ergänzt werden.

Eine solche „pragmatische“ Lösung, die nur einen begrenzten Aufwand erfordert, halten wir für realistischer, zumal es ohnehin weiterer neuer Datenquellen bedarf. Von höchster Priorität sind hier regelmäßige Erhebungen über Menschen, die zum Beispiel in Anstalten, Heimen oder auf der Straße leben. Die bisherigen Haushaltsbefragungen erfassen sie nicht oder nur sehr ungenügend. Hinsichtlich der regelmäßigen Verfügbarkeit verlässlicher Daten über diese häufig besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen (zum Beispiel Wohnungslose, Straßenkinder, Behinderte in Werkstätten, psychisch Kranke, und Häftlinge) besteht auf deutscher und auf europäischer Ebene ein sehr dringlicher Nachholbedarf. Darüber hinaus erscheint der Mangel an verlässlichen, aussagefähigen Daten über die Anzahl und die Situation funktionaler Analphabeten in einer Wissensgesellschaft als höchst problematisch. Die hohe Dringlichkeit dieser neuen Datenquellen ergibt sich daraus, dass oft auch keine anderweitigen aussagefähigen Daten über diese Personenkreise vorliegen, die in verschiedenster Hinsicht unter einem fundamentalen Mangel an Verwirklichungschancen leiden.

Die Orientierung am Gender Mainstreaming-Ansatz verlangt es, die Ergebnisse im Berichtssystem jeweils sowohl für Frauen als auch für Männer auszuweisen. Ferner sollte die Situation von Seltenst- und Nichtwählern, zum Beispiel von Ausländern und Asylbewerbern durch geeignete Disaggregation vorhandener und weitere unabdingbare Daten Beachtung finden.

Besonders bedeutsam – auch für die Ausgestaltung politischer Maßnahmen – ist es, die Wechselbeziehungen zwischen den verschiedenen Dimensionen der Verwirklichungschancen näher zu erfassen. Neue Ergebnisse zu diesen Fragen sollten – etwa in Form von Schwerpunktthemen – in die Armuts- und Reichtumsberichte einfließen. Gleiches gilt für die Ermittlung von Ausmaß und Konsequenzen von Mehrfachbelastungen oder –privilegierungen. Voraussetzung eines möglichst aussagefähigen Berichtssystems ist es dabei, die zentrale Mikrodatenbasis so weit wie möglich um anfänglich fehlende Daten zu einzelnen Aspekten der Verwirklichungschancen zu erweitern.

Da das Berichtssystem eine möglichst breite öffentliche Diskussion fundieren soll, ist es – wie bereits erwähnt – erforderlich, Primär- und Sekundärindikatoren auszuwählen, die die Kernaussagen eines Berichts skizzieren. Eine solche Auswahl verlangt eine möglichst breite Beteiligung. Die in Anhang 3 wiedergegebene Auswahl von Primär- und Sekundärindikatoren dient daher lediglich als Anschauungsbeispiel.

Ebenso ist auch eine seriöse Auswahl der weiteren Indikatoren, die regelmäßig im Armuts- und Reichtumsbericht genannt werden, nur unter breiter Beteiligung von Betroffenen, ihrer Verbände, Wissenschaft und Politik möglich. Insofern ist auch die Gesamtauswahl der Indikatoren nur als erster Vorschlag zu sehen.

Weiterer Forschungsbedarf besteht nach unserer Einschätzung insbesondere:

- bei der näheren Betrachtung der Armuts- und Reichtumsdynamik (Einfluss- und Erfolgsfaktoren, Wirkungszusammenhänge) durch ökonometrische Ansätze,
- bei der Klärung der Zusammenhänge zwischen politischer und sozialer Beteiligung und den Auswirkungen auf die Verwirklichungschancen,
- zu Fragen von Zeitarmut und Zeitreichtum,
- hinsichtlich einer näheren Klärung des viel versprechenden Potenzials, das das Konzept der Verwirklichungschancen zur Untersuchung der Gleichstellung von Frauen und Männern bietet,
- um die Verwirklichungschancen und entsprechende Defizite bei Kindern zu analysieren. Die Berücksichtigung der Situation von Kindern ist besonders bedeutsam für die Konzeption nachhaltiger Armutsvermeidungsstrategien. Eine spezielle Untersuchung der Verwirklichungschancen von Kindern verlangt jedoch teilweise spezifische Vorgehensweisen, die über die allgemeine Diskussion von Verwirklichungschancen hinausgehen.
- mit Blick auf die sinnvolle Einbeziehung von Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekten.

Insgesamt hätte diese Studie ein wesentliches Ziel erreicht, wenn sie als Teil einer gemeinsamen Diskussionsgrundlage geeignet wäre, die – nicht nur in Deutschland – unabdingbar für die Weiterentwicklung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ist.

Anhang

Leitindikatoren zur Armuts- und Reichtumsmessung (Teil 1: Individuelle Potenziale)

Reichtum	Gehobener Konsum Schwellenwert ermittelt durch subjektive Standardbewertung	(2)	Statistische Verteilung des Vermögens (1) Struktur des Vermögens (2) Einkommensreproduktion durch Vermögen (1) Reichweite der Vermögens- vorsorge > 10 Jahre (2)		
	Einkommen		Vermögen	Gesundheit	Bildung
Materielle Indikatoren				Nicht-materielle Indikatoren	
Individuelle Potenziale					
Armut	Materielle Indikatoren			Nicht-materielle Indikatoren	
	Einkommen			Gesundheit	
	Vermögen			Bildung	
	1) Armutsquote (head-count-ratio) für: Einkommensarmutsgrenze	Anteil der Personen in überschuldeten Haushalten (1)		Lebenserwartung (1) Chronische Krankheiten, Behinderungen (2)	Absolute Kompetenzarmut („funktionaler Anaphabetismus“) (1) Bildungsarmut Fehlender Hauptschulabschluss / nur Hauptschulabschluss (2)
a) Physische Komponente (1) b) Physische + sozio- kulturelle Komponente (1) c) Nettohaushaltseinkommen < 60 % bzw. Median des durchschnittlichen äqui- valenzgewichteten Haus- haltsnettoeinkommens (2) 2) Quoten persistenter Armut für 1a) und 1b) (2) 3) Einkommenslücke I für 1b) (2)					

Leitindikatoren zur Armuts- und Reichtumsmessung

Reichtum	Mitgliedschaft/Mitarbeit in politischen/gesellschaft- lichen Institutionen (1)	Zugang zu wirtschaft- lichen Führungsposi- tionen (2)	Privilegierter Zugang zum Bildungssystem (2) Privilegierter Zugang zum Gesundheitssy- stem (2)	Effektive steuerliche Belastung der höheren Einkommensklassen (2)	Indikatoren zur Steuerhinterziehung (2)
	Zugang zu politischen und gesellschaftlichen Spitzenpositionen (2)				
Politische Chancen		Ökonomische Chancen	Soziale Chancen	Soziale Sicherheit	Gesellschaftliche Transparenz
Gesellschaftlich bedingte Chancen („Instrumentelle Freiheiten“)					
Armut	Politische Chancen	Ökonomische Chancen	Soziale Chancen	Soziale Sicherheit	Gesellschaftliche Transparenz
	Wahlbeteiligung bei der letzten Bundestagswahl (1)	(Langzeit-) Arbeits- losenquote (1) „Working Poor“ (1) Niedriglohnbezieher (2)	Anteil der Obdach- losen (1) Relativer Anteil der Personen ohne Haupt- schulabschluss an allen Erwerbsfähigen bzw. jungen Erwerbs- fähigen (2)	Vertikale Gerechtigkeit: Umverteilungseffekte der sozialen Sicherungs- systeme (1) Ausrichtung der Trans- fers auf besonders bedürftige Haushalte (1) Zahl der Sozialhilfe- empfänger und deren Quote (2)	Nichtinanspruch- nahmequote von existenzsichernden Sozialleistungen (2) Missbrauchsquoten von existenzsichernden Sozialleistungen (2)

Legende: (1) = Primärindikatoren
(2) = Sekundärindikatoren

Gesamtüberblick über die Indikatoren zur Armuts- und Reichtumsmessung

1 Indikatoren zur Armutsmessung

1.1 Individuelle Potenziale

1.1.1 Materielle Indikatoren

1.1.1.1 Dimension: Einkommen

Indikatoren zur Bildung einer Einkommensarmutsgrenze (AM-Ansatz):

- [a] Physische Komponente..... [1] ☐
- [b] Physische + sozio-kulturelle Komponente («sozio-kulturelle Einkommensarmut»). [1] ☐

Weitere Indikatoren zur Einkommensarmut

- [a] Haushaltsnettoeinkommen, das unterhalb von x % des durchschnittlichen
äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens liegt. Die Grenzen liegen
bei: 50 und 60 % | Median | mod. OECD-Skala..... [2] ☐
- 40 und 70 % | Median | mod. OECD-Skala / alternative Skalen [3] ☐
- 40, 50, 60 und 70 % | Modus | mod. OECD-Skala..... [3] ☐
- [b] Sozialhilfeschwelle [3] ☒
- [c] Subjektiv konsensuelle Armutsgrenze [3] ☐

Indikatoren zur Abschätzung von Ausmaß, Intensität und Dynamik der Armut.

Sie werden auf eine Teilmenge der betrachteten Armutsgrenzen bezogen
und nach sozio-kulturellen Merkmalen getrennt ausgewiesen.

- [a] Armutsquote (head-count-ratio) berechnet für:..... ☐
- die physische Komponente der Einkommensarmut (AM-Ansatz). [1] ☐
- die sozio-kulturelle Einkommensarmut (AM-Ansatz)..... [1] ☐
- das Haushaltsnettoeinkommen, das unterhalb von 60 % des medialen
äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens liegt (mod. OECD-Skala) [2]
- [b] Quote persistenter Armut (Varianten I und II) berechnet für: ☐
- die physische Komponente der Einkommensarmut (AM-Ansatz). [2]
- die sozio-kulturelle Einkommensarmut (AM-Ansatz)..... [2]
- [c] Einkommenslücke I berechnet für: die sozio-kulturelle Einkommensarmutsgrenze [2] ☐
- [d] Einkommenslücke II berechnet für: die sozio-kulturelle Einkommensarmutsgrenze ... [3] ☐
- [e] FGT-Index berechnet für: die sozio-kulturelle Einkommensarmutsgrenze [3] ☐

Legende:

- [1] = Primärindikatoren
[2] = Sekundärindikatoren
[3] = Weitere Indikatoren



- ☐ Indikatoren betreffen Mikroebene
☐ Indikatoren betreffen Makroebene
☒ Indikatoren betreffen beide Ebenen

Anteil der Personen mit einer Sparquote von 0 Prozent [3] ☐

1.1.1.2 Dimension: Vermögen

Anteil der Personen in überschuldeten Haushalten [1] ☐

Indikatoren zur Identifikation eines überschuldeten Haushalts

[a] Kreditkündigungen [3] ☐

[b] Eintragung ins Schuldnerregister [3] ☐

[c] aktuelle Mietschulden [3] ☐

[d] Lohn- und Gehaltspfändungen [3] ☐

1.1.1.3 Dimension: Verfügbarkeit langlebiger Gebrauchsgegenstände

Diese Indikatoren werden durch subjektive Standardbewertungen erhoben.

Die untenstehende Aufzählung ist daher rein illustrativ. Bei allen Items werden die Gründe für das potentielle Fehlen mit protokolliert.

[a] PKW [3] ☐

[...] ...

[z] ISDN-Anschluß [3] ☐

1.1.1.4 Weitere armutsrelevante Lebensstandardmerkmale

Auch diese Indikatoren werden durch subjektive Standardbewertungen

erhoben. Die untenstehende Aufzählung ist daher ebenfalls illustrativ.

Bei allen Items werden auch hier die Gründe für das potenzielle Fehlen mit protokolliert.

Ernährung (mindestens jeden zweiten Tag eine Mahlzeit mit Fisch/Fleisch) [3] ☐

Kleidung (Secondhand, Billigware) [3] ☐

Urlaub (mindestens eine Woche pro Jahr außer Haus) [3] ☐

Mit Freunden Essen gehen / ausgehen (mindestens einmal pro Monat) [3] ☐

1.1.2 Nicht-materielle Indikatoren

1.1.2.1 Dimension: Gesundheit

Lebenserwartung [1] ☐

Gesundheitliche Selbsteinschätzung (gemäß WHO) [3] ☐

Chronische Krankheiten, Behinderungen [2] ☐

Legende:

[1] = Primärindikatoren
[2] = Sekundärindikatoren
[3] = Weitere Indikatoren



Indikatoren betreffen Mikroebene
Indikatoren betreffen Makroebene
Indikatoren betreffen beide Ebenen

1.1.2.2 Dimension: Bildung (für Jugendliche und Erwachsene)

Absolute Kompetenzarmut: Stufe 1 (funktionaler Analphabetismus)	[1]	■/□
Kompetenzarmut: Stufe 2	[3]	■/□
Mindestrechenkenntnisse	[3]	■/□
Humankapitalbestand – allgemein:		
Kompetenzen mindestens auf der 2. Stufe nach OECD		
im Sinne eines Fortbildungs- und Innovationspotentials	[3]	■/□
Speziell bei Erwerbstätigen:		
Kompetenzen mindestens auf der 2.(oder 3.) Stufe nach OECD:		
Fortbildungs- und Innovationspotentiale in Betrieben	[3]	■/□
Ausbildungsstand der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter	[3]	■/□
Fehlender Hauptschulabschluss oder lediglich Hauptschulabschluss	[2]	■/□

1.2 Gesellschaftlich bedingte Chancen

1.2.1 Politische Chancen

Wahlbeteiligung bei der letzten Bundestagswahl	[1]	□
Mitgliedschaft/Mitarbeit in politischen/sozialen Institutionen	[3]	□
Interesse an Politik	[3]	□

1.2.2 Ökonomische Chancen

(Langzeit-)Arbeitslosenquote	[1]	■/□
«Working Poor» (nach dem AM-Ansatz sowie unterhalb der 50 %-Grenze)	[1]	■/□
Niedriglohnbezieher	[2]	■/□
Relativer Anteil der Personen in Privathaushalten,		
die von [Langzeit-] Arbeitslosigkeit betroffen sind	[3]	■/□
Relativer Anteil von Personen in Privathaushalten ohne Erwerbspersonen	[3]	■/□
Nicht-materielle subjektive Folgen von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit	[3]	□

1.2.3 Soziale Chancen

<u>Gesundheitssystem:</u>		
«Fairness of Contribution (WHO)» und Wartezeiten als Rationierungsindikatoren	[3]	■
Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen	[3]	■/□
Ergänzung durch subjektive Verfahren zur Differenzierung zwischen mangelndem		
Zugang, Fehleinschätzungen und mangelnder Patientengerechtigkeit.	[3]	□

Legende:

- [1] = Primärindikatoren
 [2] = Sekundärindikatoren
 [3] = Weitere Indikatoren

- Indikatoren betreffen Mikroebene
 ■ Indikatoren betreffen Makroebene
 ■/□ Indikatoren betreffen beide Ebenen

Bildungssystem:

Relativer Anteil der Personen ohne Hauptschulabschluss an allen Erwerbsfähigen bzw. jungen Erwerbsfähigen	[2]	■/□
Beteiligung an Alphabetisierungskursen und Ermittlung von finanziellen und weiteren Zugangsbeschränkungen	[3]	■/□
Zugang zu Schulen, Berufsausbildungsgängen und Hochschulen nach sozioökonomischem Status	[3]	■/□
Niveau und Bandbreite der Kompetenzen an deutschen Schulen im internationalen Vergleich.	[3]	■/□
Kompetenzerwerb und -mängel in Schulen nach sozioökonomischem Status	[3]	■/□

Wohnsituation:

Anteil der Obdachlosen	[1]	■/□
Anteil der Wohnkosten am Haushaltsnettoeinkommen (Verteilung)	[3]	■/□
Anteil der Personen in überbelegten Wohnungen	[3]	■/□
Anteil der Personen in Wohnungen mit unzureichender Qualität und Ausstattung	[3]	■/□
Indikatoren zur Lebenssituation, Risiken und Perspektiven von Strassenkindern, Obdachlosen und ihrer Kinder, gegliedert nach Art und Dauer der Obdachlosigkeit	[3]	■/□

1.2.4 Soziale Sicherheit

Vertikale Gerechtigkeit: Umverteilungseffekte der sozialen Sicherungssysteme		
Ausrichtung auf besonders bedürftige Haushalte	[1]	■
Zahl der Sozialhilfeempfänger und deren Quote	[2]	■/□
Zahl der Arbeitslosen und deren Quote	[3]	■/□
Zahl der Personen in Privathaushalten die Arbeitslosenhilfe beziehen	[3]	■/□
Makroeffizienz: Umfang von Sozialhilfe- und Arbeitslosenunterstützung im Vergleich zum gesamten Sozialbudget.	[3]	■
Mikroeffizienz: Indikatoren zum Problemdruck und finanziellen und personellen Mitteln der Sozialhilfe im Zeitablauf	[3]	■
Leistungsanreize: Transferentzugsraten im internationalen Vergleich	[3]	■
Subjektiv empfundene Sicherheit des Arbeitsplatzes	[3]	□
Subjektive Angst vor sozialem Abstieg	[3]	□
Subjektive Angst vor Altersarmut	[3]	□
Subjektive Angst vor Kriminalität	[3]	□
Kriminalitätsindikatoren	[3]	■
Opfer von Kriminalität	[3]	■/□

Legende:

- [1] = Primärindikatoren
[2] = Sekundärindikatoren
[3] = Weitere Indikatoren

- Indikatoren betreffen Mikroebene
■ Indikatoren betreffen Makroebene
■/□ Indikatoren betreffen beide Ebenen

1.2.5 Gesellschaftliche Transparenz

Dunkelziffern:

Nichtinanspruchnahmequoten von existenzsichernden Sozialleistungen[2] ■/□

Mißbrauchsquoten von existenzsichernden Sozialleistungen.....[2] ■/□

Legende:

- [1] = Primärindikatoren
- [2] = Sekundärindikatoren
- [3] = Weitere Indikatoren



- Indikatoren betreffen Mikroebene
- Indikatoren betreffen Makroebene
- Indikatoren betreffen beide Ebenen

2 Indikatoren zur Reichtungsmessung

2.1 Individuelle Potenziale

2.1.1 Materielle Indikatoren

2.1.1.1 Dimension: Einkommen

Indikatoren zur Bildung einer Reichtumsgrenze:

[a] Dieser Indikator steht für die Möglichkeiten des so genannten «Gehobenen Konsums».

Er soll die bisherige 200-Prozent-Grenze ersetzen.

Haushaltsnettoeinkommen, das oberhalb von x % des durchschnittlichen
äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens liegt.

Der Indikator wird durch subjektive Standardbewertungen ermittelt [2] ☐

[b] subjektiv konsensuelle Reichtumsgrenze [3] ☐

Indikatoren zur Abschätzung des Ausmaßes des Reichtums

[a] Reichtumsquote [3] ☐

[b] Reichtumsquote (mittelfristiger und langfristiger Betrachtung) [3] ☐

2.1.1.2 Dimension: Vermögen

Höhe und Struktur des individuellen Vermögens [1] ☐

Funktion: Übertragung

Höhe der erhaltenen Erbschaften/Schenkungen [3] ☐

Höhe der erwarteten Erbschaften/Schenkungen [3] ☐

Funktion: Vorsorge

Reichweite der Vermögensvorsorge

Vermögen erlaubt Einkommensreproduktion [1] ☐

10 Jahre [2] ☐

5 Jahre [3] ☐

2.1.1.3 Dimension: Verfügbarkeit von «Luxusgütern»

Eine Sammlung denkbarer Indikatoren der «für reiche Haushalte typischen Güter»

wird über eine offene Fragestellung erhoben [3] ☐

Legende:

- [1] = Primärindikatoren
[2] = Sekundärindikatoren
[3] = Weitere Indikatoren

- ☐ Indikatoren betreffen Mikroebene
☒ Indikatoren betreffen Makroebene
☒ Indikatoren betreffen beide Ebenen

2.1.1.4 Weitere reichumsrelevante Lebensstandardmerkmale

Eine Sammlung denkbarer Indikatoren weiterer «für reiche Haushalte typischer Lebensstandardmerkmale» wird über eine offene Fragestellung erhoben [3] ☐

2.1.2 Nicht-materielle Indikatoren

2.1.2.1 Dimension: Gesundheit

Chronische Krankheiten, Behinderungen [2] ☐

Lebenserwartung [1] ☒/ ☐

Gesundheitliche Selbsteinschätzung (gemäß WHO) [3] ☐

2.1.2.2 Dimension: Bildung (für Jugendliche und Erwachsene)

Hochschulabschluß/Promotion
(detailliert mit Auslandsaufenthalten / Eliteuniversität etc.) [3] ☐

2.2 Gesellschaftlich bedingte Chancen

2.2.1 Politische Chancen

Mitgliedschaft/Mitarbeit in politischen/sozialen Institutionen [1] ☐

Zugang zu politischen Spitzenpositionen [2] ☐

Mitgliedschaft in «ServiceClubs» (Lions, Rotary etc.) [3] ☐

Wahlbeteiligung bei der letzten Bundestagswahl [3] ☐

2.2.2 Ökonomische Chancen

Zugang zu Führungspositionen nach sozialer Herkunft und sozioökonomischem Status .. [2] ☐
die Entwicklung weiterer aussagekräftiger Indikatoren ist hier zu wünschen

2.2.3 Soziale Chancen

Gesundheitssystem:

Bevorzugter Zugang zum Gesundheitssystem [2] ☒/ ☐

«Fairness of Contribution (WHO)» und Wartezeiten als Rationierungsindikatoren [3] ☒

Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen [3] ☒/ ☐

Ergänzung durch subjektive Verfahren [3] ☐

Legende:

[1] = Primärindikatoren
[2] = Sekundärindikatoren
[3] = Weitere Indikatoren

☐ Indikatoren betreffen Mikroebene
☒ Indikatoren betreffen Makroebene
☒/ ☐ Indikatoren betreffen beide Ebenen

Bildungssystem:

Bevorzugter Zugang zum Bildungssystem von Personen
aus Familien mit höherem sozioökonomischem Status [2] ■/□

Wohnsituation:

Anteil der Wohnkosten am Haushaltsnettoeinkommen [3] □

Wohnflächenverbrauch [3] □

2.2.4 Soziale Sicherheit

Effektive steuerliche Belastung der höheren Einkommensklassen [2] ■/□

Subjektive Angst vor sozialem Abstieg [3] □

Subjektive Angst vor Altersarmut [3] □

Subjektive Angst vor Kriminalität [3] □

Kriminalitätsindikatoren [3] ■

2.2.5 Gesellschaftliche Transparenz

Indikatoren zur Steuerhinterziehung [2] ■

Indikatoren zur Korruption [3] ■

Indikatoren zur Schwarzarbeit [3] ■

3 Allgemeine Indikatoren zu Verteilungsanalysen

Quotient aus dem durchschnittlichen gewichteten
Haushaltsnettoeinkommen des oberen und unteren Quantils der Haushalte [3] ■/□

Gini-Koeffizient des gewichteten Haushaltsnettoeinkommens [3] ■/□

Piesch-Koeffizient des gewichteten Haushaltsnettoeinkommens [3] ■/□

Mehran-Koeffizient des gewichteten Haushaltsnettoeinkommens [3] ■/□

Legende:

- [1] = Primärindikatoren
[2] = Sekundärindikatoren
[3] = Weitere Indikatoren



- Indikatoren betreffen Mikroebene
Indikatoren betreffen Makroebene
Indikatoren betreffen beide Ebenen

Literatur

Abel-Smith, B.; Townsend, P. (1965). The Poor and the Poorest. *Occasional Papers on Social Administration*, No. 17, London.

Allmendinger, Jutta; Leibfried, Stephan (2002). „Bildungsarmut im Sozialstaat“. In: Günter Burkart und Jürgen Wolf (Hrsg.) (2002): *Lebenszeiten. Erkundungen zur Soziologie der Generationen*. Opladen: Leske + Budrich, S. 287-315.

Almond, Gabriel A.; Verba, Sydney (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton (M.J.): Princeton University Press.

Andreß, Hans-Jürgen (2003). „Resources, Standard of Living and Lebenslagen – And what does all this have to do with Poverty.“ In: Richard Hauser und Irene Becker (Hrsg.) (2003): *Reporting on Income Distribution and Poverty. Perspectives from a German and a European Point of View*. Berlin u.a.: Springer, S. 91-104.

Andreß, Hans-Jürgen (1999). *Leben in Armut. Analyse der Verhaltensweisen armer Haushalte mit Umfragedaten*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Andreß, Hans-Jürgen; Burkatzki, E.; Lipsmeier, G.; Salentien, K.; Schulte, K.; Strengmann-Kuhn, W. (1996). *Leben in Armut. Analysen der Verhaltensweisen armer Haushalte mit Umfragedaten*. Endbericht des DFG Projektes „Versorgungsstrategien privater Haushalte im unteren Einkommensbereich“. Universität Bielefeld.

Andreß, Hans-Jürgen; Lipsmeier, Gero (1995). „Was gehört zum notwendigen Lebensstandard und wer kann ihn sich leisten?“ *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 31-32/95, S. 35-49.

Andreß, Hans-Jürgen; Lipsmeier, Gero (2000): *Armut und Lebensstandard*. Gutachten im Rahmen des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung. Bielefeld.

Andrew Clark; Oswald Andrew (1994). „Unhappiness and Unemployment“. *Economic Journal* 104, 1994, S. 648-659.

Andrew Clark; Oswald Andrew (1996). „Satisfaction and Comparison Income“. *Journal of Public Economics* 61, 1996, S. 359-381.

Aries, Philippe; Duby, Georges (Hrsg.) (1985). *Geschichte des privaten Lebens*. Stuttgart: Fischer.

Atkinson, A. B. (1980). „On the Measurement of Poverty“. *Econometrica*, Nr. 55, S. 749-764.

Atkinson, A. B. (1997). „Measurement of Trends in Poverty and the Income Distribution.“ *The Microsimulation Unit Number MU 9701*, Cambridge.

Atkinson, Tony; Cantillon, Bea; Marlier, Eric; Nolan, Brian (2002). *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.

Atkinson, Anthony B. (2003). „Developing Comparable Indicators for Monitoring Social Inclusion in the European Union.“ In: Richard Hauser und Irene Becker (Hrsg.) (2003): *Reporting on Income Distribution and Poverty. Perspectives from a German and a European Point of View*. Berlin u.a.: Springer, S. 175-191.

Ausschuss für Sozialschutz der EU (2001). *Bericht über Indikatoren im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung*.

- Balzer, Arno; Boldt, Klaus; Neukirchen, Heide; Schlitt, Petra (2002). „Die 100 reichsten Deutschen.“ *Manager Magazin*, Nr. 3, März, S. 88-129.
- Bamann, Karin; Helmert, Uwe (2000). „Arbeitslosigkeit, soziale Ungleichheit und Gesundheit.“ In: Uwe Helmert, Karin Bamann, Wolfgang Voges, Rainer Müller (Hrsg.) (2000), *Müssen Arme früher sterben? Soziale Ungleichheit und Gesundheit in Deutschland*. Weinheim und München: Juventa, S. 159-185.
- Bane, M. J.; Ellwood, D. (1986). „Slipping into and out of Poverty: The dynamics of spells.“ *The Journal of Human Resources*, Vol. 21, S. 1-23.
- Banzhaf, J.F. (1965). „Weighted Voting does not Work: A Mathematical Analyses.“ *Routgers Law Review*, 19/3, S. 317-343.
- Barlösius, E. (1998). „Leben mit Sozialhilfe – Die Bilanz der ‚dynamischen Armutsforschung‘“. Besprechungssessay. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 60, S. 569-574.
- Barr, Nicholas (1998). *The Economics of the Welfare State*. Stanford (Cal.): Stanford University Press.
- Barrow, K.Y.J. (1951). *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley & Son.
- Beck, Ulrich (1986). *Risikogesellschaft auf dem Weg in eine andere Moderne?* Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Becker, Irene; Hauser, Richard (Hrsg.) (1997). *Einkommensverteilung und Armut. Deutschland auf dem Weg zur Vierfünftel-Gesellschaft?* Frankfurt/Main, New York: Campus.
- Becker, Irene; Ott, Notburga; Rolf, Gabriele (Hrsg.) (2001), *Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft. Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag*. Frankfurt/ New York: Campus.
- Berger-Schmitt, Regina; Noll, Heinz-Herbert (2000). „Zur Konzeption eines Europäischen Systems Sozialer Indikatoren“. In: Peter Ph. Mohler und Paul Lüttinger (Hrsg.) (2000): *Querschnitt*. Festschrift für Max Kaase, ZUMA, Mannheim, S. 29-45 .
- Bergström, T.C. (1976). „Collected Choice in the Lindal-allocation-method.“ In: Lin S.A.Y. (Hrsg.), *Theory and Measurement of the Economic Extranalities*, New York: S.A.J.Y. Academic Press.
- Biewen, M. (2000). „Income Inequality in Germany during the 1980s and 1990s.“ *Review of Income and Wealth*, 46, S. 1-20.
- Bird, E. J. (1991). „Income variation among West German households.“ In: U. Rendtel/G. Wagner (Hrsg.), *Lebenslagen im Wandel: Zur Einkommensdynamik in Westdeutschland seit 1984*. Frankfurt/New York, S. 409-436.
- Black, Duncan (1948). „On rational group decision making.“ *Journal of Political Economy* 56/1, S. 29-34.
- Black, Duncan (1958). *The theory of committees and election*. Cambridge (Mass.): Cambridge University Press.
- Böhnke, P. (2001). „Nothing Left to Loose? Poverty and Social Exclusion in Comparison, Empirical Evidence on Germany“. Arbeitspapier FS III 01-402 der Abteilung „Sozialstruktur und Sozialberichterstattung“ im Forschungsschwerpunkt III. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.
- Böhnke, P. (2002). „Armut und soziale Ausgrenzung im europäischen Kontext. Politische Ziele, Konzepte und vergleichende empirische Analysen“. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 29-30/2002, S. 29-38.

- Böhnke, P.; Delhey, J. (1999a). „Lebensstandard und Armut im vereinten Deutschland.“ Arbeitspapier FS III 99-408 der Abteilung „Sozialstruktur und Sozialberichterstattung“ im Forschungsschwerpunkt III. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.
- Böhnke, P.; Delhey, J. (1999b). Poverty in a Multidimensional Perspective. Great Britain and Germany in Comparison. Arbeitspapier FS III 99-413 der Abteilung „Sozialstruktur und Sozialberichterstattung“ im Forschungsschwerpunkt III. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.
- Booth, Ch. (1889). *Life and Labour of the People of London*. London.
- Bourdieu, P. (1997). Die verborgenen Mechanismen der Macht. *Schriften zu Politik & Kultur*, 1. Hamburg (VSA). S. 63.
- Braun, R. (1999). *Vermögensbildung privater Haushalte und der Einfluss des Erwerbs langlebiger Konsumgüter, empirische Auswertungen und Modellrechnungen*. Diss., Bonn (Preprint).
- Brennan, Geoffrey; Lomaski, Loren (1993). *Democracy and Decision: A Pure Theory of Electoral Preferences*. Cambridge (Mass.): Cambridge University Press.
- Brennan, Geoffrey; Lomasky, Loren (1983). „Institutional Aspects of ‘Merit Goods’ Analysis.“ *Finanzarchiv*, Band 41, Heft 2, S. 185-206.
- Buchanan, James M. (1984). *Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan*. Tübingen: Mohr & Siebeck.
- Buhmann, B.; Rainwater, L.; Schmaus, G.; Smeeding, T. (1998). „Equivalence Scales, Well-being, Inequality and Poverty.“ *Review of Income and Wealth* 34, S. 115-142.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung – Wissenschaftlergremium (2002): *Protokoll der Zusammenkunft des Wissenschaftlergremiums für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung am 23.05.2002 in Bonn*. Anlage 2 sowie Anhang zur Anlage 2.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1999b). *Konzept- und Umsetzungsstudie zur Vorbereitung des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung*. Forschungsbericht 278, Sozialforschung, Köln.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (2001): *Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*. Berlin.
- Bürklin, Wilhelm (1992). „Gesellschaftlicher Wandel, Wertewandel und politische Beteiligung.“ In: Karl Starzacher (Hrsg.), *Protestwähler und Wahlverweigerer: Krise der Demokratie?* Köln: Bund-Verlag, S.18-39.
- Campbell, Jay R.; Kelly, Dana L.; Mullis, Ina, V.S.; Martin, Michael O.; Sainsbury, Marian (2001). *Framework and Specifications for PIRLS Assessment 2001*. International Association for the Evaluation of Educational Achievement: PIRLS: Progress in International Reading Literacy Study, 2nd edition, March, Chestnut Hill, USA.
- Castels, R. (1990). *Extrem Cases of Marginalisation: From Vulnerability to De-Affiliation*. Paper presented to a conference Poverty, Marginalisation and Social Exclusion in the Europe of the 1990s organised under the auspices of the European Commission, Alghero, Sardinien.
- Citro, Constance F.; Michael, Robert T. (Hrsg.): *Measuring Poverty. A New Approach, Panel on Poverty and Family Assistance: Concepts, Information Needs, and Measurement Methods*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Coccia, Guiliana (o.J.). *A proposal for an absolute poverty line in Italy*. <http://www.stat.fi/isi99/proceedings/arkisto/varasto/cocc0818.pdf>.

- Coleman, James S. (1990). *Foundation of social theory*. Cambridge (Mass.): Belknap-Press.
- Dann, Sabine; Kirchmann, Andrea; Spermann, Alexander, Volkert, Jürgen (Hrsg.) (2002), *Kombi-Einkommen – ein Weg aus der Sozialhilfe?* Baden-Baden: Nomos.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1979). „Das Einkommen sozialer Gruppen in der Bundesrepublik im Jahr 1978.“ *DIW Wochenbericht*, 46. Jg., Nr. 29, 19.07.1979, S. 301-314.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1990). „Das Einkommen sozialer Haushaltsgruppen in der Bundesrepublik Deutschland 1988.“ *DIW Wochenbericht*, 57. Jg., Nr. 22, 31.05.1990, S. 304-313.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1994). „Das Einkommen sozialer Haushaltsgruppen in Westdeutschland im Jahre 1992.“ *DIW Wochenbericht*, 61. Jg., Nr. 45, 10.11.1994, S. 768-778.
- Deutsches PISA-Konsortium (2001). *PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Devicienti, Franco (forthcoming). „Poverty Persistence in Britain: A multivariate Analysis using the BHPS, 1991-1997.“ *Journal of Economics* (forthcoming).
- Dietz, B. (1997): *Soziologie der Armut. Eine Einführung*. Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Döbert, Marion; Hubertus, Peter (2000). *Ihr Kreuz ist die Schrift. Analphabetismus und Alphabetisierung in Deutschland*. Bundesverband Alphabetisierung e.V. München.
- Downs, Anthony (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row.
- Easterlin, Richard (2000). „Will Raising the Incomes of All Increase the Happiness of All?“ *Journal of Economic Behavior and Organization* 27, 35-47.
- Efron, B. (1982). *The Jackknife, the Bootstrap and Other Resampling Plans*, SIAM, Philadelphia.
- Eggen, B. (1998). *Privathaushalte mit Niedrigeinkommen*. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit, Band 100. Baden-Baden: Nomos.
- Eißel, Dieter (1997). „Reichtum unter der Steuerschraube? Staatlicher Umgang mit hohem Einkommen“. In: Ernst- Ulrich Huster (Hrsg.) (1997), *Reichtum in Deutschland. Die Gewinner in der sozialen Polarisierung*. Frankfurt am Main/New York: Campus, Seite 127-157.
- Eißel, Dieter (2001). „Ziele und Widerstände einer Besteuerung der Reichen“. In: Jörg Stadlinger, (Hrsg.) (2001a), *Reichtum heute. Diskussion eines kontroversen Sachverhalts*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 107-123.
- Ellison, Christopher G.; London, B. (1992). „The Social and Political Participation of Black Americans.“ *Social Forces* 70/4, S.681-701.
- Engels, Dietrich (2002). „Zusammenfassung und Schlussfolgerungen des Symposiums.“ In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (2002): *Perspektiven der Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Deutschland*. Symposium vom 13.12.2001 in Berlin. Köln, S.94-107.
- Engels, Dietrich; Sellin, Christine (2000). *Vorstudie zur Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen*. Gutachten im Rahmen des Armuts- und Reichtumsberichtes der Bundesregierung, Köln.
- Espenhorst, Jürgen (1997). „Reichtum als gesellschaftliches Leitbild.“ In: Ernst-Ulrich Huster (Hrsg.) (1997a), *Reichtum in Deutschland. Die Gewinner in der sozialen Polarisierung*. Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 161-188.

- Eucken, Walter (1975). *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. 5. Aufl., Tübingen: Mohr & Siebeck.
- Europäische Kommission (1995). *Weißbuch Europäische Sozialpolitik. Ein zukunftsweisender Weg für die Union*. Luxemburg.
- Europäische Kommission (Hrsg.)(2001). „Das geschlechtsspezifische Lohngefälle. Gleichstellung von Männern und Frauen.“ *Magazin zum Aktionsprogramm für die Gleichstellung von Frauen und Männern*, Nr. 11, S. 6-9.
- Expert Group on Household Income Statistics (Canberra Group) (2001). *Final Report and Recommendation*. Ottawa.
- Faik, Jürgen (1997). „Institutionelle Äquivalenzskalen als Basis von Verteilungsanalysen – Eine Modifizierung der Sozialhilfeskala“. In: Irene Becker, Richard Hauser (Hrsg.), *Einkommensverteilung und Armut. Deutschland auf dem Weg zur Vierfünftel-Gesellschaft?* Frankfurt/Main, New York: Campus, S. 13-42.
- Faik, Jürgen (2001). „Empirische Befunde zur Entwicklung der Vermögensverteilung privater Haushalte in Deutschland.“ In: Jörg Stadlinger (Hrsg.) (2001): *Reichtum heute. Diskussion eines kontroversen Sachverhalts*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 68-80;
- Ferchhoff, Wilfried (1997): „Pluralisierte Lebensstile von Jugendlichen zwischen Armut und Reichtum.“ In: Ernst-Ulrich Huster (Hrsg.) (1997), *Reichtum in Deutschland. Die Gewinner in der sozialen Polarisierung*. Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 217-260.
- Foster, J. E.; Greer, L.; Thorbecke, E. (1984). „A Class of Decomposable Poverty Measures.“ *Econometrica* 56, S. 173-178.
- Foster, J.E.; Shorrocks, A. F. (1991). „Subgroup Consistent Poverty Indices.“ *Econometrica*, 59, S. 687-709.
- Frerichs, Petra und Ralf K. Himmelreicher (2001). „Sozialer Raum und Geschlechterverhältnis.“ In: Jörg Stadlinger (Hrsg.) (2001): *Reichtum heute. Diskussion eines kontroversen Sachverhalts*. Münster: S. 184-201.
- Friedrich, D. (1987). „Stichwort ‘Lebensstandard’“. In: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): *Staatslexikon: Recht, Wirtschaft, Gesellschaft*. Band 3, Freiburg u.a., S. 866-870.
- Fuchs, Tatjana (2001): „Die sozialen Folgen von öffentlicher Armut und privatem Reichtum.“ In: Jörg Stadlinger (2001a) (Hrsg.), *Reichtum heute. Diskussion eines kontroversen Sachverhalts*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 202-219.
- Fuchs, V. (1967). „Redefining Poverty and Redistributing Income.“ *The Public Interest* 8, S. 88-95.
- Garfinkel, I.; Haveman, R.H.; Betson, D. (1977). *Earnings Capacity, Poverty and Inequality*. New York: Academic Press.
- Geißler, Rainer (1994a). „Soziale Schichtung und Bildungschancen.“ In: Ders. (Hrsg.)(1994): *Soziale Schichtung und Lebenschancen in Deutschland*. 2., völlig neu bearbeitete und aktualisierte Auflage, Stuttgart: Enke Verlag, S. 111-159.
- Geißler, Rainer (1994b). „Soziale Schichtung und Kriminalität.“ In: Ders. (Hrsg.)(1994): *Soziale Schichtung und Lebenschancen in Deutschland*. 2., völlig neu bearbeitete und aktualisierte Auflage, Stuttgart: Enke Verlag, S. 160-194.
- Gellert, Claudius (2001). „Realität und gesellschaftliche Bedeutung sozialer Ungleichheit. Überlegungen zur ‘Upperclass’, Elitenreproduktion und Individualisierung.“ In: Jörg Stadlinger (Hrsg.) (2001): *Reichtum heute. Diskussion eines kontroversen Sachverhalts*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 171-183.

- Glatzer, W.; Hübinger, W. (1990). „Lebenslagen in Armut“. In: D. Döring; W. Hanesch, E.-U. Huster (Hrsg.), *Armut im Wohlstand*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 31-55.
- Glatzer, W.; Noll, H.-H. (1995). *Soziale Indikatoren XVIII. Getrennt vereint. Lebensverhältnisse in Deutschland seit der Wiedervereinigung*. Frankfurt/Main, New York: Campus.
- Goedhart, T.; Halberstadt, V.; Kapteyn, A.; Praag, B.M.S. van (1977). „The Poverty Line: Concept and Measurement.“ *The Journal of Human Resources* 12, S. 503-520.
- Goldsmith, Arthur H.; Veum, Jonathan R.; Darity, William Jr. (1996). „The Psychological Impact of Unemployment and Joblessness.“ *Journal of Socio-Economics*, Volume 25, No 3, pp.333-358.
- Habich, R. (1996). „Objektive und subjektive Indikatoren – Ein Vorschlag zur Messung des Wandels von Lebenslagen.“ In: Zapf, W.; Schupp, J.; Habich, R. (Hrsg.): *Lebenslagen im Wandel: Sozialberichterstattung im Längsschnitt*. Frankfurt a. M., S. 46-65.
- Habich, R.; Heady, B.; Krause, P. (1991). „Armut im Reichtum. Ist die Bundesrepublik Deutschland eine Zwei-Drittel-Gesellschaft?“ In: U. Rendtel, G. Wagner (Hrsg.): *Lebenslagen im Wandel*. Frankfurt a. M., New York: Campus.
- Habich, R.; Krause, P. (1995). „Armut in der Bundesrepublik Deutschland – Probleme der Messung und die Reichweite empirischer Untersuchungen.“ In: E. Barlösius u.a. (Hrsg.): *Ernährung in der Armut: gesundheitliche, soziale und kulturelle Folgen in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: edition sigma, S. 62-86.
- Habich, R.; Krause, P. (1997). „Armut.“ *Datenreport 1997*, hrsg. vom Statistischen Bundesamt. Bonn, S. 515-525.
- Hagenaars, A. J. M.; Praag, B.M.S. van (1985). „A Synthesis of Poverty Line Definitions.“ *Review of Income and Wealth* 31 (1985), S. 139-154.
- Halleröd, B. (1995). „The truly poor: direct and indirect consensual measurement of poverty in Sweden.“ *Journal of European Social Policy* 5, 111-129.
- Halleröd, B.; Bradshaw, J.; Holmes, H. (1997). „Adapting the consensual definition of poverty.“ In: D. Gordon; C. Pantazis (Ed.), *Breadline Britain in the 1990s*. Aldershot: Ashgate, S. 213-234.
- Hanesch, W.; Adamy, W.; Martens, R.; Tentzsch, D.; Schneider, U.; Schubert, U.; Wißkirchen, M. (1994). *Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des paritätischen Wohlfahrtsverbandes*. Reinbek: Rowohlt.
- Hanesch, Walter (2000) unter Mitarbeit von Thomas Hölzle: *Einkommenslage bei Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit. Gutachten für den Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*. Darmstadt.
- Hauser, Richard (1999). „Tendenzen zur Herausbildung einer Unterklasse? Ein Problemaufriß aus sozio-ökonomischer Sicht“ In: W. Glatzer, I. Ostner (Hrsg.), *Deutschland im Wandel. Sozialstrukturelle Analysen*. Opladen: Leske+Budrich, S. 133-145.
- Hauser, Richard; Hübinger, W. (1993). *Arme unter uns*. Teil I und II. Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armutsuntersuchung. Freiburg: Lambertus.
- Hauser, Richard; Neumann, U. (1992). „Armut in der Bundesrepublik Deutschland. Die sozialwissenschaftliche Thematisierung nach dem zweiten Weltkrieg“. In: S. Leibfried, W. Voges (Hrsg.), *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und

Sozialpsychologie, Sonderheft 32/1992, S. 237-271.

Hauser, Richard; Wagner, Gert (1992): „Altern und soziale Sicherung.“ In: Baltes/Mittelstraß (1992)(Hrsg.): *Zukunft des Alterns und gesellschaftliche Entwicklung*. Berlin, New York: de Gruyter.

Hauser, Richard; Becker, Irene (Hrsg.) (2003): *Reporting on Income Distribution and Poverty. Perspectives from a German and a European Point of View*. Berlin u.a.: Springer.

HDR 1997. *Human Development Report 1997*. United Nations Human Development Programme (UNDP), New York.

HDR 2001. *Human Development Report 2001*. United Nations Development Programme (UNDP), New York, Oxford: Oxford University Press.

Heinrich, G. A. (1998). *The Prince and the Pauper Revisited: A Bootstrap Approach to Poverty and Income Distribution Analysis Using the PACO Data Base*.

Helmert, Uwe; Bamann, Karin; Voges, Wolfgang; Müller, Rainer (Hrsg.)(2000), *Müssen Arme früher sterben? Soziale Ungleichheit und Gesundheit in Deutschland*. Weinheim und München: Juventa Verlag.

Henke, Ursula (1997). „Elite oder ... einige sind gleicher.“ In: Ernst- Ulrich Huster (Hrsg.) (1997), *Reichtum in Deutschland. Die Gewinner in der sozialen Polarisierung*, S. 189-199.

Hinnich, M. J. (1977). „Equilibrium in Special Voting: The Medium Voter Results is an Artifact.“ *Journal of Economic Theory* 16/2, S. 208-219.

Hochmuth, Uwe; Klee, Günther; Volkert, Jürgen (1995). *Armut in der sozialen Marktwirtschaft. Möglichkeiten und Probleme ihrer Überwindung aus ordnungspolitischer Sicht*. Tübingen, Basel: Francke.

Homann, Karl; Pies, Ingo (1996). „Sozialpolitik für den Markt: theoretische Perspektiven konstitutioneller Ökonomik.“ In: Ingo Pies, Martin Leschke (Hrsg.) (1996), *James Buchanans konstitutionelle Ökonomik*. Tübingen, S. 203-239.

Hradil, Stefan (1994). „Soziale Schichtung und Arbeitssituation.“ In: Rainer Geißler (Hrsg.) (1994), *Soziale Schichtung und Lebenschancen in Deutschland. 2. völlig neu bearbeitete und aktualisierte Auflage*, Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag, S. 37-73.

Hubertus, Peter (1998). „Zur Größenordnung des funktionalen Analphabetismus in Deutschland – Kommentar aus der Alphabetisierungspraxis.“ In: Werner Stark, Thilo Fitzner, Christoph Schubert (Hrsg.)(1998), *Wer schreibt, der bleibt! – und wer nicht schreibt?* Dokumentation eines internationalen Kongresses in Zusammenarbeit mit der Deutschen UNESCO-Kommission, Stuttgart: Ernst Klett Verlag.

Hübinger, W. (1996). *Prekärer Wohlstand. Neue Befunde zu Armut und sozialer Ungleichheit*. Freiburg: Lambertus.

Hurrelmann, K.; Klocke, A.; Palentien, C.; Schweis, W. (1998). *Familien- und Sozialbericht der Stadt Gütersloh*. Universität Bielefeld, Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik.

Huster, Ernst-Ullrich (2001). „Reichtum in Deutschland. Die Gewinner in der sozialen Polarisierung.“ In: Jörg Stadlinger (Hrsg.) (2001): *Reichtum heute. Diskussion eines kontroversen Sachverhalts*. Münster, 2001, S. 9-27.

- Huster, Ernst-Ulrich (Hrsg.)(1997a). *Reichtum in Deutschland. Die Gewinner in der sozialen Polarisierung*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Huster, Ernst-Ulrich; Eissel, Dieter unter Mitarbeit von Jürgen Boeckh (2000). *Reichtums-grenzen für empirische Analysen der Vermögensverteilung, Instrumente für den staatlichen Umgang mit großen Vermögen, ökonomische, soziologische und ethische Beurteilung großer Vermögen*. Bericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Berlin/Bonn.
- Jenkins, Stephen (2000). „Modelling Household Income Dynamics.“ *Journal of Population Economics*, Vol. 13, S. 529-567.
- Kaase, Max; Kaase-Bauer, Petra (1998). „Zur Beteiligung an der Bundestagswahl 1998.“ In: Max Kaase, Hans-Dieter Klingelmann (Hrsg.): *Wahlen und Wähler: Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 1994*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 85-112.
- Kayser, Hilke; Frick, Joachim R. (2000). „Take It or Leave It: (Non-)Take-Up Behaviour of Social Assistance in Germany.“ *DIW Discussion Paper* No. 210.
- Kleinhenns, Thomas (1995). *Die Nicht-Wähler: Ursachen der sinkenden Wahlbeteiligung in Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Klinger, Roland (1999). „Was ist dran am Sozialhilfemissbrauch? Vermutung und Wirklichkeit.“ *Landkreisnachrichten des Baden-Württembergischen Landkreistages*, 38. Jg., Heft 4, S. 199-203.
- Klocke, A. (2000). „Methoden der Armutsmessung. Einkommens-, Unterversorgungs-, Deprivations- und Sozialhilfekonzepte im Vergleich“. *Zeitschrift für Soziologie*, 29. Jg., Heft 4, S. 313-329.
- Koch, Achim; Wasmer, Martina; Schmidt, Peter (Hrsg.)(2001). *Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland. Empirische Befunde und theoretische Erklärungen*. Bd. VI: Blickpunkt Gesellschaft. Opladen: Leske + Budrich.
- Kohl, J. (1992). „Armut im internationalen Vergleich. Methodische Probleme und empirische Ergebnisse.“ In: S. Leibfried; W. Voges (Hrsg.), *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 32/1992, S. 272-299.
- Kohl, J.; Leisering, L. (1982). „Armut und Arbeitsmarkt: Wo ist der Zusammenhang? Ein Diskussionsbeitrag zu dem Aufsatz von Rolf G. Heinze et al.“, *Zeitschrift für Soziologie* 11, S. 410-428.
- Kölling, Arnd (1999). „Armutsmaße für die Bundesrepublik Deutschland. Berechnung mit den Daten des Europäischen Haushaltspanels“. *Wirtschaft und Statistik*, S. 479-492.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991). *Schlussbericht des zweiten europäischen Programms zur Bekämpfung der Armut 1985-1989*. Brüssel.
- Korczak, Dieter (2001). *Überschuldung in Deutschland zwischen 1988 und 1999. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Korpi, W. (1992). „Armutsforschung in den USA. Kritische Anmerkungen aus europäischer Sicht“, in: S. Leibfried; W. Voges (Hrsg.), *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 32/1992, S. 300-323.
- Kramer, Dieter (2000). „Zur Kultur des Reichtums. Ein Essay zu sozial-kulturellen Dimensionen von Reichtum.“ In: Jörg Stadlinger (Hrsg.) (2001), *Reichtum heute. Diskussion eines kontroversen Sachverhalts*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 258-273.

- Krämer, Walter (2000). *Armut in der Bundesrepublik. Zur Theorie und Praxis eines überforderten Begriffs*. Frankfurt/Main, New York: Campus.
- Krimmel, Iris (1997). „Die Beteiligung an Wahlen auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems.“ In: Oskar W. Gabriel (Hrsg.), *Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinten Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich, S.353-376.
- Kühlhorn, Gerd; Schweinsberg, Klaus (2002): „Schmiergeld. Jeder 7. Unternehmer zahlt inzwischen.“ *impulse. Das Unternehmermagazin*, Juni, S. 36-41.
- Kühnel, Steffen (2001). „Kommt es auf die Stimme an? Determinanten von Teilnahme und Nicht-Teilnahme an politischen Wahlen.“ In: Achim Koch, Martina Wasmer und Peter Schmidt (Hrsg.), *Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland: Empirische Befunde und theoretische Erklärungen*. Bd. VI: Blickpunkt Gesellschaft, Opladen: Leske + Budrich, S.11-42.
- Kühnel, Steffen M.; Fuchs, Dieter (1998). „Nichtwählen als rationales Handeln: Anmerkung zum Nutzen des Rational-Choice-Ansatzes in der empirischen Wahlforschung II.2. In: Max Kaase, Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.): *Wahlen und Wähler: Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 1994*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S.317-356.
- Kühnel, Steffen; Ohr, Dieter (1996). *Determinanten der Wahlbeteiligung in der Theorie des rationalen Wählers: Eine empirische Untersuchung*. Gefördert von der Fritz-Thyssen-Stiftung, Köln: Abschlussbericht.
- Kurz, Karin (2001). „Klassenlage und Wohneigentum: Ungleichheitsstruktur 1980-1998.“ In: Achim Koch, Martina Wasmer und Peter Schmidt (Hrsg.), *Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland: Empirische Befunde und theoretische Erklärungen*. Bd. VI: Blickpunkt Gesellschaft. Opladen: Leske + Budrich, S.247-276.
- Leclerque, Gregor (2001). „Die politische Repräsentation schwacher Interessen am Beispiel der Armutsbevölkerung.“ In: Becker, Irene; Ott, Notburga; Rolf, Gabriele (Hrsg.)(2001), *Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft. Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag*. Frankfurt/ New York: Campus.
- Leibfried, S.; Leisering, L.; Buhr, P.; Ludwig, M.; Mädje, E., Olk, T.; Voges, W.; Zwick, M. (1995). *Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat*. Frankfurt/Main, New York: Suhrkamp.
- Leibfried, S.; Pierson, P. (1992). „Prospects for Social Europe“. *Politics and Society*, Jg. 20, Nr. 3, S. 333-366.
- Leibfried, S.; Voges, W. (1992). „Vom Ende einer Ausgrenzung? – Armut und Soziologie.“ In: Dies. (Hrsg.), *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 32/1992, S. 9-33.
- Leisering, Lutz (1995). „Zweidrittelgesellschaft oder Risikogesellschaft? Zur gesellschaftlichen Verortung der ‘Neuen Armut’ in der Bundesrepublik Deutschland.“ In: Karl-Jürgen Bieback, Helga Milz (Hrsg.)(1995), *Neue Armut*. Frankfurt/M., New York: Campus, S. 58-92.
- Leuenberger, Petra (2001): *Reichtum in der Schweiz*. Eine repräsentative Umfrage bei 1.013 Schweizer Stimmbürgern im Auftrag des Bulletin der Credit Suisse.
- Lillard, L. A., Willis, R. J. (1978). „Dynamic aspects of earnings mobility.“ *Econometrica*, Vol. 46, S. 985-1012.
- Lipsmeier, G. (1999). „Die Bestimmung des notwendigen Lebensstandard – Einschätzungsunterschiede und Entscheidungsprobleme. Zeitprobleme.“ *Zeitschrift für Soziologie* 28. S. 281-300.

- Lohmann, Henning (2000). „Äquivalenzskalen und haushaltsspezifisches Armutsrisiko. Bedarfsbemessung auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993.“ *Wirtschaft und Statistik*, S. 483-493.
- Lorek, Sylvia; Spangenberg, Joachim H. (2001). „Reichtum und Ökologie.“ In: Jörg Stadlinger (Hrsg.) (2001a), *Reichtum heute. Diskussion eines kontroversen Sachverhalts*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 155-170.
- Ludwig, Monika; Neumann, Udo (2003): „A Conceptual Framework for Recording Extreme Poverty.“ In: Richard Hauser und Irene Becker (Hrsg.) (2003), *Reporting on Income Distribution and Poverty. Perspectives from a German and a European Point of View*. Berlin u.a.: Springer, S. 105-125.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (2002). *Soziologie der Armut; Rezension der Publikation von Walter Krämer: Armut in der Bundesrepublik. Zur Theorie und Praxis eines überforderten Begriffs*. Frankfurt am Main/New York: Campus 2000, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 54. Jg. März 2002, S. 187-188.
- Mack, J.; Lansley, S. (1985). *Poor Britain*. Hemel Hempstead: Allen & Unwin.
- Maeder, Ueli; Streuli, Elisa (2002). *Reichtum in der Schweiz. Porträts, Fakten, Hintergründe*. Zürich: Rotpunkt.
- Majone, Giandomenico (1984). „Science and Trans-Science in Standard Setting.“ *Science, Technology and Human Values*, Vol. 9, S. 15-22.
- Mankiw, Nicholas Gregory (1999). *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre*. Aus dem amerikanischen Englisch übertragen von Adolf Wagner, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Merz, J. (2001). *Hohe Einkommen, ihre Struktur und Verteilung*. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung.
- Mueller, Dennis C. (1989). *Public Choice II*. Cambridge (Mass.): Cambridge University Press.
- Muffels, R. J. A. (1993). *Welfare economic effects of social security. Essays on poverty, social security and labour market: evidence from panel data*. Tilburg: KUB.
- Neumann, Udo; Hertz, Markus (1998). *Verdeckte Armut in Deutschland*. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Frankfurt.
- Noll, Bernd (2002). *Wirtschafts- und Unternehmensethik in der Marktwirtschaft*. Stuttgart: Kohlhammer.
- o. V. (2002). „Der Club der Milliardäre“. *Investment*, Nr. 3, März, S. 76-81.
- OECD (2000): „The governance factor.“ *OECD Observer*, December 14, 2000.
- OECD/Statistics Canada (2000). *Literacy in the Information Age. Final Report of the International Adult Literacy Survey*. Paris.
- Olson, Mancur (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.

- Opp, Karl-Dieter; Finkel, Steven E. (2001). „Politischer Protest, Rationalität und Lebensstile: Eine empirische Überprüfung alternativer Erklärungsmodelle.“ In: Achim Koch, Martina Wasmer und Peter Schmidt (Hrsg.) (2001), *Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland: Empirische Befunde und theoretische Erklärungen*. Bd. VI: Blickpunkt Gesellschaft, Opladen: Leske+Budrich, S. 73-108.
- Opp, Karl-Dieter; Gern, Christiane (1993). „Pressure groups, personal networks, and spontaneous cooperation: The East-German revolution of 1989.“ *American Sociological Review* 58/4, S.659-680.
- Pardo, Jose Casas; Schneider, Friedrich (1996). *Current issues in Public Choice*. Cheltenham (UK): Edward Elgar Press.
- Pauly, M. (1970). „Optimality, Public Goods and Local Governments: General Theoretical Analyses.“ *Journal of Political Economy* 78/4, S.572-585.
- Piachaud, D. (1992). „Wie misst man Armut?“ In: S. Leibfried; W. Voges (Hrsg.), *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat*. Sonderheft 32 des Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 63-87.
- Pollock, Philip H.I. (1982). „Organisations as Asians of Mobilisation: How does group-activity-effect political participation.“ *American Journal of Political Science* 26/4, S. 485-503.
- Putnam, Robert D. (2000). *The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Rainwater, L. (1992). „Ökonomische versus soziale Armut in den USA (1950-1990).“ In: S. Leibfried; W. Voges (Hrsg.), *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 32. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 195-220.
- Rattinger, Hans; Krämer, Jürgen (1995). „Wahlnorm und Wahlbeteiligung in der Bundesrepublik: Eine Kausalanalyse.“ *Politische Vierteljahresschrift* 26/2, S.267-285.
- Rawls, John (1988). *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. 4. Aufl., Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Reitzle, W. (2001). *Luxus schafft Wohlstand*. Hamburg: Rowohlt.
- Riker, William H.; Ordeshook, Peter C. (1968). „A theory of the calculus of voting.“ *American Political Science Review* 62/1, S.25-42.
- Ringen, S. (1988). „Direct and Indirect Measures of Poverty.“ *Journal of Social Policy* 17, S. 351-365.
- Riphahn, Regina T. (2000). „Rational Poverty or Poor Rationality? The Take-up of Social Assistance Benefits.“ *IZA Discussion Paper* No. 124.
- Rodgers, R. R. und Rodgers, L. (1993). „Chronic Poverty in the United States.“ *The Journal of Human Resources*, Vol. 28, S. 25-54.
- Room, G. (1998). „Armut und soziale Ausgrenzung: Die neue europäische Agenda für Politik und Forschung“. *Zeitschrift für Sozialreform*, S. 268-278.
- Rowntree, B. S. (1901). *Poverty. A Study of Town Life*. London.

- Schäfer, Claus (1992). „Das Teilen will nicht gelingen.“ *WSI Mitteilungen*, 45. Jahrgang, Heft 10, Oktober, S. 629-651.
- Schäfer, Claus (1997). „Empirische Überraschung und politische Herausforderung: Niedriglöhne in Deutschland.“ In: Irene Becker, Richard Hauser (Hrsg.) (1997), *Einkommensverteilung und Armut. Deutscher Weg auf dem Weg zur Vierfünftel-Gesellschaft?*, Frankfurt am Main/New York, S. 83-111.
- Schäfer, Claus (2001). „Von massiven Verteilungsproblemen heute zu echten Standortproblemen morgen. Ein Beitrag zur Entmythologisierung der 'Standortdebatte'.“ In: Jörg Stadlinger (Hrsg.) (2001), *Reichtum heute. Diskussion eines kontroversen Sachverhalts*. Münster, S. 81-106.
- Scheurle, U. (1991). *Statistische Erfassung von Armut*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Schneider, Friedrich (1985). *Der Einfluss von Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik*, Bern: Verlag Paul Haupt.
- Schneider, Friedrich, Frey, Bruno S. (1998). „Politico-Economic Models of Macroeconomic Policy: The political economy of money, inflation and employment.“ In: T. D. Willett (Hrsg.): *The Political Business Cycle*. Durham (N.C.) und London: Duke University Press, S. 239-275.
- Schneider, Friedrich (1994). „Public Choice – Economic Theory of Politics: A survey in selected areas.“ In: Hermann Brandstätter und Werner Güth (Hrsg.), *Essays on Economic Psychology*. Heidelberg: Springer-Verlag, S. 177-192.
- Schneider, Friedrich; Enste, Dominik (2000b). „Shadow Economies: Size, Causes and Consequences.“ *Journal of Economic Literature*, 38/1, March, S. 77-114.
- Schneider, Friedrich; Enste, Dominik, Enste (2000a). *Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit: Umfang, Ursachen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen*. München: Verlag R. Oldenbourg.
- Schneider, Friedrich; Volkert, Jürgen; Caspar, Sigfried (2002). *Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit: Beliebt bei vielen – Problem für alle?* Baden-Baden: Nomos.
- Schulz, Winfried (2001). „Politische Mobilisierung durch Mediennutzung? Beziehungen zwischen Kommunikationsverhalten, politischer Kompetenz und Partizipationsbereitschaft.“ In: Achim Koch, Martina Wasmer und Peter Schmidt (Hrsg.), *Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland: Empirische Befunde und theoretische Erklärungen, Bd. VI: Blickpunkt Gesellschaft*, Opladen: Leske+Budrich, S. 169-194.
- Schulze, Eva; Steffens, Tomas (2003). *Privilegierte Lebenslagen als Grundlage sozialer Hierarchie*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung/ Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung.
- Schulze, Gerhard (1997): „Soziologie des Wohlstands.“ In: Huster (Hrsg.) (1997), S. 261-285.
- Schumpeter, Joseph A. (1997). *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung über Unternehmerrückgewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus*. 8. Aufl., Berlin: Duncker & Humblot.
- Seidl, D. (1988). „Poverty Measurement: A Survey.“ In: D. Bös, M. Rose, C. Seidl, (Hrsg.): *Welfare and Efficiency in Public Economics*. Berlin, S. 71-147.

- Sellach, Brigitte (2000). *Ursache und Umfang von Frauenarmut*. Unter Mitarbeit von Uta Enders-Drägässer, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Frankfurt am Main, Juli 2000.
- Semrau, P.; Stubig, H.-J. (1999). „Armut im Lichte unterschiedlicher Messkonzepte“. *Allgemeines Statistisches Archiv*, Band 83, S. 324-337.
- Semrau, Peter; Müllenmeister-Faust, Uwe (2003): „The Poverty and Wealth Report and the National Action Plan (NAPIncl): Mutual Co-ordination and Prospects.“ In: Richard Hauser und Irene Becker (Hrsg.) (2003): *Reporting on Income Distribution and Poverty. Perspectives from a German and a European Point of View*. Berlin u.a.: Springer, S. 127-142.
- Sen, A. K. (1979). „Issues in the Measurement of Poverty“. *The Scandinavian Journal of Economics*, Nr. 81, S. 285-307.
- Sen, A. K. (1983). „Poor relatively speaking“. *Oxford Economic Papers*, 35, S. 153-169.
- Sen, A. K. (1988). *The Standard of Living*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, A.K. (1976). „Poverty: An Ordinal Approach to Measurement.“ *Econometrica*, 45, S. 219-231.
- Sen, Amartya (1983). „Economics and the Family.“ *Asian Development Review* 1.
- Sen, Amartya (1985). „Well-Being, Agency and Freedom. The Dewey Lectures 1984.“ *The Journal of Philosophy*, Vol. LXXXII, No. 4, April 1985, S. 169-224.
- Sen, Amartya (1990). „Gender and Cooperative Conflict.“ In: Irene Tinker (Hrsg.) (1990): *Persistent Inequalities: Women and World Development*. New York.
- Sen, Amartya (1992). *Inequality Reexamined*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, Amartya (1995). „Gender Inequality and Theories of Justice.“ In: Martha Nussbaum und Jonathan Glover (Hrsg.) (1995), *Women, Culture and Development: A Study of Human Capabilities*. Oxford.
- Sen, Amartya (1997). „Inequality, unemployment and contemporary Europe.“ *International Labour Review*, Vol. 136, No 2 (Summer), S. 155-171.
- Sen, Amartya (1999a). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, Amartya (1999b). *Commodities and Capabilities, second impression* (first published in India 1987). Oxford: Oxford University Press.
- Sen, Amartya (2000a). *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*. München und Wien: Hanser, Original: Sen (1999a).
- Sen, Amartya (Hrsg.) (2000b). *Der Lebensstandard*. Hamburg: Europäische Verlagsanstalt/ Rotbuch.
- Sen, Amartya (2000c). „Der Lebensstandard: Begriffe und Kritik.“ In: Amartya Sen (Hrsg.) (2000b), S. 17-41.
- Sen, Amartya (2000d). „Der Lebensstandard: Lebensgestaltung und Fähigkeiten.“ In: Amartya Sen (Hrsg.) (2000b), S. 42-66.
- Sen, Amartya (2000e). „Erwiderung“. In: Amartya Sen (Hg.) (2000b), S. 111-118.

- Shapley, L.S. und M. Schubik (1954). „A method for evaluating the distribution of power in a committee system.“ *American Political Science Review* 48/4, S.787-792.
- Simmel, G. (1968, zuerst 1908). „Der Arme“. S. 345-374. In: G. Simmel, Soziologie. Untersuchung über die Formen der Vergesellschaftung. Berlin.
- Sinn, H.-W. (1994). „A Theory of the Welfare State.“ *Working Paper* No. 4856, NBER, Cambridge, Mass.
- Sinn, H.-W. (2000). „The Threat to the German Welfare State.“ *Atlantic Economic Journal* 28, No. 3, S. 279-294.
- Sinn, H.-W. (2001). „Sozialhilfe versus Earned Income Tax Credit.“ *ifo Schnelldienst* 54, Heft 1, S. 3-5.
- Smeeding, T.; Weinberg, D. (2001). „Toward a Uniform Definition of Household Income.“ *Review of Income and Wealth*, 47, S. 1-24.
- Smith, Adam (1776/1910). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. republished London Home University 1910.
- Stadlinger, Jörg (2001b). „Reichtum und Individuum. Überlegungen zu einem philosophischen Reichtumsbegriff.“ In: Jörg Stadlinger (Hrsg.) (2001), *Reichtum heute. Diskussion eines kontroversen Sachverhalts*, Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 286-311.
- Stadlinger, Jörg (Hrsg.) (2001a). *Reichtum heute. Diskussion eines kontroversen Sachverhalts*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (1997). „Erwerbs- und Arbeitsmarktbeteiligung der Armutspopulation in Deutschland.“ In: Irene Becker, Richard Hauser (Hrsg.) (1997), *Einkommensverteilung und Armut. Deutschland auf dem Weg in die Vierfünftel-Gesellschaft?*, Frankfurt am Main/New York, S. 113-133.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2003). *Armut trotz Erwerbstätigkeit. Analysen und sozialpolitische Konsequenzen*. Frankfurt/New York: Campus.
- Thuy, Peter (1999). *Sozialstaatsprinzip und Marktwirtschaft*. Bern, Stuttgart, Wien: Verlag Paul Haupt.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standard of Living*. Berkeley/Los Angeles.
- Townsend, P. (1987). „Deprivation.“ *Journal of Social Policy*, 16, S. 125-146.
- Uehlinger, Hans-Martin (1988). *Politische Partizipation in der Bundesrepublik: Strukturen und Erklärungsmodelle*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- UN Centre for Human Settlements (2001). *The Habitat Agenda*, UNCHS website: www.unchs.org/unchs/english/hagenda/index.htm
- UNDP (2001). *United Nations Development Programme 2001: Human Development Report 2001: Making New Technologies work for Human Development*. Oxford, New York u. a.: Oxford University Press.
- van Deth, Jan. W. (2001). „Soziale und politische Beteiligung: Alternativen, Ergänzungen oder Zwillinge? In: Achim Koch, Martina Wasmer und Peter Schmidt (Hrsg.), *Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland: Empirische Befunde und theoretische Erklärungen*. Bd. VI: Blickpunkt Gesellschaft, Opladen: Verlag Leske+Budrich, 2001, S.195-219.

- Vandenbroucke, Frank (2002). „Foreword.“ In: Atkinson u.a. (2002), S.V-XI.
- Veenhoven, R. (2001). *Why Social Policy Needs Subjective Indicators*. Veröffentlichung der Abt. Sozialstruktur und Sozialberichterstattung des Forschungsschwerpunktes Sozialer Wandel, Institutionen und Vermittlungsprozesse des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, FS III 01-404.
- Verba, Sidney; Nie, Norman (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper and Row.
- Vobruba, Georg (2001). „Und sie arbeiten doch!“ *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Heft 10, S. 1163-1167.
- Voges, Wolfgang; Jürgens, Olaf; Meyer, Eike; Sommer, Thorsten (2001). *Methoden und Grundlagen des Lebenslagenansatzes*. 1. Zwischenbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Bremen, 31. Mai.
- Voges, Wolfgang (2002). „Perspektiven des Lebenslagenkonzeptes.“ In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.)(2002): *Perspektiven der Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Deutschland*. Symposium am 13.12. 2002 in Berlin, Köln, S. 32-48.
- Volkert, Jürgen (1991). „Sozialpolitik und Wettbewerbsordnung. Die Bedeutung der wirtschafts- und sozialpolitischen Konzeption Walter Euckens für ein geordnetes sozialpolitisches System der Gegenwart.“ *ORDO*, Band 42, S. 91-115.
- Volkert, Jürgen (1998). *Existenzsicherung in der marktwirtschaftlichen Demokratie. Normativer Anspruch, ökonomische Rationalität und sozialpolitische Realität*. Heidelberg: Physica.
- Volkert, Jürgen (1999): *Soziale Dienste und Umverteilung in Deutschland*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Volkert, Jürgen (2000a). „Der Sozialstaat aus vertragstheoretischer Perspektive.“ In: Detlef Aufderheide und Martin Dabrowski (Hrsg.)(2000), *Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik. Wirtschaftsethische und moralökonomische Perspektiven der Globalisierung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Volkert, Jürgen (2002a). „Überlegungen zur Systematisierung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Deutschland.“ In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.)(2002), *Perspektiven der Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Deutschland*. Symposium am 13.12.2002 in Berlin, Köln, S. 16-31.
- Volkert, Jürgen (2002b). „Lohnabstandsgebot, Verpflichtung zur Arbeit und Sozialhilfefallen.“ In: Sabine Dann, Andrea Kirchmann, Alexander Spermann und Jürgen Volkert (Hrsg.)(2002), *Kombi-Einkommen – ein Weg aus der Sozialhilfe?*, Baden-Baden: Nomos, S. 11-32.
- Volkert, Jürgen; Waskow, Stefan (2000). „Umverteilung in Deutschland.“ *IAW-Mitteilungen*, 28. Jg, Heft 2, S. 23 –42.
- Von Kulmiz, Leontine (2001). „Lohndiskriminierung von Frauen.“ *Wirtschaft und Statistik*, Heft 5, S. 406-415.
- von Neumann, J., Morgenstern, Oskar (1944). *Theory of games and economic behaviour*. Princeton (N.J.): Princeton University Press.
- Walker, R. (1995). „The Dynamics of Poverty and Social Exclusion“. In: Room, G., *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: The Policy Press.

- Weick, Stefan (2000). „Wer zählt zu den ‘Reichen’ in Deutschland? Sozioökonomische Merkmale der Bezieher von Einkommen oberhalb der 200-Prozent-Schwelle.“ *Informationsdienst Soziale Indikatoren*, Ausgabe 24, Juli 2000, S. 1-4.
- Weil, Stefan (1994). „Die ökonomische Situation Schwerbehinderter in den alten Ländern der Bundesrepublik.“ Bericht an die Fritz Thyssen Stiftung, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen.
- Weinberg, Daniel H. (1995). *Measuring Poverty: issues and approaches*. <http://www/census.gov/hhes/poverty/povmeas/papers/yaled95.html>.
- Weinberg, Daniel H.; Nelson, Charles T. (1997). *Changing the way the United States measures income and poverty: A progress report (draft)*. <http://www/census.gov/hhes/poverty/povmeas/papers/chinpvup.html>.
- Weinert, Andrea (1997). „Das Geschlecht des Reichtums ... ist männlich, was sonst!“ In: Ernst- Ulrich Huster (Hrsg.) (1997), *Reichtum in Deutschland. Die Gewinner in der sozialen Polarisierung*. Frankfurt am Main/New York, S. 200-216.
- Weisser, Gerhard (1956): „Wirtschaft.“ in: W. Ziegenfuss (Hrsg.) (1956): *Handbuch der Soziologie* 3, Frankfurt am Main, S. 970-1101.
- Welsch, Johann (2002). „Die schleichende Spaltung der Wissensgesellschaft.“ *WSI Mitteilungen*. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans Böckler Stiftung, Heft 4, S. 195-202.
- Weßels, Bernhard (1997). „Organising capacity of societies and modernity.“ In: Jan W. Fandet (Hrsg.): *Private groups and public life, social participation, voluntary associations and political involvement in representative democracies*. London: Routledge, S. 198-219.
- Weßels, Bernhard (2001). „Vermittlungsinstitutionen und Interessensvertretung: Zur Performance von Mitgliederorganisationen in Deutschland.“ In: Achim Koch, Martina Wasmer und Peter Schmidt (Hrsg.), *Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland: Empirische Befunde und theoretische Erklärungen*. Bd. VI: Blickpunkt Gesellschaft. Opladen: Verlag Leske+Budrich, S. 221-246.
- WHO (2000). *World Health Organization: The World Health Report 2000. Health Systems: Improving Performance*. Genf.
- Williams, Bernard (2000). „Der Lebensstandard: Interessen und Fähigkeiten.“ In: Sen (Hrsg.) (2000b), *Der Lebensstandard*. Hamburg: Europäische Verlagsanstalt/Rotbuch, S. 98-110.
- Wolfinger, Raymond E.; Rosenstone, Steven J. (1980). *Who votes?* New Haven: Yale University Press.
- Wotschack, Philip (2001). „Zeitreichtum und Zeitarmut. Aspekte sozialer Ungleichheit in der modernen Gesellschaft.“ In: Jörg Stadlinger (Hrsg.) (2001): *Reichtum heute. Diskussion eines kontroversen Sachverhalts*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 238-257.
- www.die-entdeckung-bahnhof.de/presse.html (BAG Wohnungslosenhilfe-Quelle zur Anzahl der 1999 erfrorenen Wohnungslosen in Deutschland)
- www.sozialarbeitspsychologie.de/armg2w.htm (Zur Situation von allein stehenden Wohnungslosen).

- Zapf, W. (1984). „Individuelle Wohlfahrt: Lebensbedingungen und wahrgenommene Lebensqualität“. In: W. Glatzer, W. Zapf (Hrsg.), *Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland. Objektive Lebensbedingungen und subjektives Wohlbefinden*. Frankfurt/M., New York, S. 13-26.
- Zapf, W. (1994). *Modernisierung, Wohlfahrtsentwicklung und Transformation. Soziologische Aufsätze 1987 bis 1994*. Berlin.
- Zapf, W.; Schupp, J.; Habich, R. (Hrsg., 1996). *Lebenslagen im Wandel: Sozialberichterstattung im Längsschnitt*. Frankfurt a. M.
- Ziebura, Gilbert (2001): „Triumph der Ungleichheit – Reichtumsproduktion und -verteilung im Prozeß der Globalisierung.“ In: Jörg Stadlinger (Hrsg.) (2001): *Reichtum heute. Diskussion eines kontroversen Sachverhalts*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 28-42.
- Zimmer, Annette (1996). *Vereine – Basiselemente der Demokratie: Eine Analyse aus der 3. Sektor-Perspektive*. Opladen: Leske+Budrich.
- Zimmermann, G. (1993). „Armut: Konzepte, Definitionen und Operationalisierungskonzepte in der BRD“. *Soziale Probleme* 2, S. 193-228.
- Zimmermann, G. (1998): „Armut“. In: *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands*. Opladen: Leske+Budrich, S. 34-49.